

PENDEKATAN HOLISTIK-EKOLOGIS SEBAGAI ALTERNATIF PENYELESAIAN KASUS KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI INDONESIA

Rio Christiawan*

Hukum Bisnis dan Lingkungan, Dosen Tetap FH Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta & Pengajar
Hukum Bisnis Universitas Prasetiya Mulya
Jalan Sunter Permai Raya 36, Kota Jakarta Utara 14350

Abstract

Ineffective performance of conventional law enforcement as a means of settlement for forest and land fire cases has been caused by the lack of proper knowledge of the law enforcers on legal aspects on forest and land fire cases and deviation in the conventional process at police and court level. As a consequence, not only the citizens become the sufferer; but this will also result in deviation in the law enforcement process. This article compares the conventional law enforcement and the potential to adopt environmental law enforcement in forest and land fire cases using holistic approach-an ecological perspective.

Keywords: *conventional law, irregularities, holistic – ecological.*

Intisari

Tidak optimalnya penegakan hukum secara konvensional sebagai bentuk penyelesaian terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan disebabkan karena kurangnya pengetahuan para penegak hukum terkait tata cara penanganan aspek hukum kebakaran hutan dan lahan maupun terjadinya penyimpangan pada proses penegakan hukum konvensional baik di tingkat kepolisian hingga tingkat pengadilan. Akibatnya tidak saja warga negara yang dirugikan (*sufferer*) tetapi juga tidak jelasnya proses penegakan hukum konvensional akan menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam proses penegakan hukum. Artikel ini membahas mengenai perbandingan penegakan hukum secara konvensional dan kemungkinan penegakan hukum lingkungan dalam hal terjadinya kebakaran hutan dan lahan dengan menggunakan pendekatan holistik-ekologis.

Kata kunci: hukum konvensional, penyimpangan, holistik – ekologis.

Pokok Muatan

A. Pendahuluan	2
B. Pembahasan	4
1. Aspek Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia	4
2. Dinamika Penegakan Hukum Pada Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia	5
3. Pendekatan Holistik – Ekologis Sebagai Alternatif Penyelesaian	9
C. Penutup	12

* Alamat korespondensi: rchristiawan@gmail.com.

A. Pendahuluan

Data yang dipublikasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan bahwa data kebakaran hutan dan lahan cenderung meningkat mulai tahun 2011 hingga 2015 sebagai puncaknya tahun 2016 luasan kebakaran hutan dan lahan mengalami penurunan.¹ Kebakaran yang terjadi di Indonesia tidak disebabkan oleh faktor alam, tetapi disebabkan oleh manusia baik disengaja maupun tidak disengaja. Hasil penelitian *Center For International Forestry Research* (CIFOR) yang dipublikasikan pertengahan tahun 2017 menyatakan bahwa dalam 10 tahun terakhir menyatakan bahwa kebakaran hutan dan lahan di Indonesia seluruhnya disebabkan karena faktor manusia.

CIFOR/ICRAF membagi penyebab kebakaran hutan dan lahan sebagai berikut:²

1. Kebakaran hutan dan lahan karena penyebab langsung yakni:
 - 1) api digunakan dalam pembukaan lahan;
 - 2) api digunakan sebagai senjata dalam permasalahan konflik tanah;
 - 3) api menyebar secara tidak sengaja; dan
 - 4) api yang berkaitan dengan ekstraksi sumber daya alam.
2. Sementara penyebab tidak langsung kebakaran hutan dan lahan meliputi:
 - 1) penguasaan lahan;
 - 2) alokasi penggunaan lahan;
 - 3) insentif / disinsentif ekonomi;
 - 4) degradasi hutan dan lahan;
 - 5) dampak dari perubahan karakteristik kependudukan; dan
 - 6) lemahnya kapasitas kelembagaan.

Pemerintah telah melakukan upaya penegakan hukum lingkungan sebagai upaya penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan. Upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh pemerintah dilakukan baik dengan jalur pidana, jalur perdata melalui gugatan ganti kerugian maupun dengan jalur

administrasi melalui pencabutan izin. Keterlibatan pemerintah dalam pengelolaan dan penegakan hukum lingkungan dapat dipandang sebagai bentuk implementasi pendekatan *Command and Control Approach* atau CAC. Teori CAC dalam penegakan hukum lingkungan merupakan teori yang konvensional dan sudah banyak ditinggalkan di negara maju. Implementasi teori CAC di Indonesia secara kasat mata dapat dilihat dari anatomi maupun substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya UU No. 32 Tahun 2009 tersebut dijadikan dasar bagi penegakan hukum pada penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Pendekatan CAC yang diterapkan pemerintah dalam penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan memiliki banyak kelemahan sehingga menyebabkan penegakan hukum lingkungan tidak dapat tercapai secara optimal. Soemarwoto menyampaikan kelemahan dalam CAC. **Pertama**, CAC dianggap terlalu mendasarkan diri pada pandangan bahwa perilaku anti-lingkungan dapat dilawan dengan peraturan perundang-undangan. Pandangan ini bertentangan dengan sifat egoisme manusia yang selalu mencari tindakan yang menguntungkan dirinya sehingga ketika dihadapkan pada peraturan perundang-undangan manusia sering kali melakukan pelanggaran. **Kedua**, CAC dianggap bersifat *top down* dan instruktif di mana masyarakat diharuskan melakukan apa yang tertulis dalam peraturan perundangan menurut interpretasi dari pemerintah, karena itulah maka dalam CAC masyarakat dan industri tidak didorong atau diberikan insentif untuk berperilaku ramah lingkungan. **Ketiga** CAC bersifat kaku dan birokratis, dalam konteks ini aturan dibuat secara rinci dan detail dimulai dari undang-undang hingga petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Kekakuan tersebut berakibat pada tidak berkembangnya teknologi sistem pengelolaan lingkungan dan

¹ Penulis, "data lengkap luasan hutan lahan terbakar di Indonesia", *sipongi.menlhk.go.id*, diunduh pada 6 Desember 2017.

² Lailan Syaufina, 2017, *Metode Penilaian Areal Pasca Kebakaran Hutan*, PT Penerbit IPB Press, Bogor, hlm. 3-4.

mengakibatkan pendekatan yang sangat birokratis sehingga pejabat sering kali bertindak lebih demi kepentingan birokrasi ketimbang demi perbaikan kondisi lingkungan.³ Pendapat Soemarwoto di atas, jika direfleksikan dengan proses penegakan hukum terkait penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan ternyata adalah persis sebagaimana terjadi, hal ini terlihat dari proses penegakan hukum pada kasus kebakaran hutan dan lahan sangat birokratis, banyak terjadi kesalahan prosedur, hingga persoalan di tingkat peradilan yang mendasar bahkan para penegak hukum tidak menguasai substansi perkara kebakaran hutan dan lahan.

Pendekatan CAC di Indonesia diimplementasikan sebagai berikut *Command* dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah guna mengelola dan melindungi lingkungan hidup serta dalam bentuk perizinan yang diberikan oleh pemerintah kepada pemangku kepentingan untuk melakukan kegiatan usaha yang berkaitan dengan lingkungan hidup. Catatan pada pendekatan *command* ini adalah temuan Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang menyebutkan bahwa peraturan perundangan lingkungan di Indonesia selalu bersifat insidental pada saat penerbitannya sebagai reaksi atas suatu hal, sifatnya formalitas dan sektoral maka BPHN merekomendasikan agar peraturan di bidang lingkungan bersifat komprehensif, kohesif dan konsisten.⁴ Temuan BPHN ini belum ditindaklanjuti, hal ini terbukti pada rentang waktu yang lama antara terbitnya UU No. 32 tahun 2009 dan ketentuan serta instrumen hukum terkait kebakaran hutan dan lahan lainnya, bahkan ketentuan serta instrumen hukum terkait kebakaran hutan dan lahan baru diterbitkan pasca terjadi kebakaran hutan dan lahan.

Terminologi *control* pada pendekatan CAC yang dilakukan pemerintah Indonesia, mengacu pada pendapat Wolgens dan Th. G. Drupsteen bahwa peraturan hukum lingkungan itu memiliki sifat perencanaan dan suatu sarana untuk mengkaji antar instrumen hukum dan antar kepentingan untuk memberikan arah kepada keputusan penguasa yang dapat diterima secara inter subyektif.⁵ Terminologi *control* pada proses penegakan hukum lingkungan di Indonesia dapat dipahami sebagai bentuk reaksi dari pemerintah atas implementasi peraturan perundang-undangan dan pelaksanaan perizinan yang diterbitkan oleh pemerintah. Realitas ini berbeda dengan *control* yang dimaknai oleh Wolgens dan Th. G. Drupsteen sebagaimana diuraikan di atas. Realitasnya saat ini kontrol yang dilakukan pemerintah adalah untuk mengukur dan memonitor kepatuhan para pemegang izin dalam pengelolaan dan perlindungan lingkungan hidup.

Artikel ini memaparkan tentang pendekatan holistik – ekologis sebagai alternatif guna penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia karena sebagaimana pendapat Fritjof Capra bahwa dalam situasi krisis manusia memerlukan pemikiran lain sebagai alternatif titik balik (*turning point*).⁶ Titik balik perubahan pendekatan penegakan hukum lingkungan pada penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan menuju kepada pendekatan holistik – ekologis harus dilakukan karena telah terjadi krisis penegakan hukum lingkungan baik berkaitan dengan regulasi, proses penegakan hukum maupun perilaku dan motif penegak hukum memerlukan pendekatan holistik ekologis.

³ Andri G Wibisana, "Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi Atas Hukum (*Economic Analysis of Law*)", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47, No. 2, Juni 2017, hlm. 163.

⁴ Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, hlm. 20.

⁵ L Wolgens dan Th. G. Drupsteen, 1992, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan, diterjemahkan oleh Siti Sundari Rangkuti*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 33.

⁶ Fritjof Capra, 2007, *The Turning Point: Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*, Penerjemah M. Thoyibi, Jejak Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 3.

B. Pembahasan

1. Aspek Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Definisi kebakaran hutan pertama kali diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/KPTS-II/1986, selanjutnya dengan definisi yang sama dengan definisi pada Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/KPTS-II/1986 pada Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/2009 tentang pengendalian kebakaran hutan, definisi yuridis dari kebakaran hutan adalah suatu keadaan di mana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau lingkungan. Sedangkan definisi kebakaran hutan dan lahan menurut Bambang Hero Saharjo adalah menjalarnya api secara bebas serta mengonsumsi bahan bakar alam dari hutan dan lahan seperti serasah, rumput, ranting, cabang pohon mati yang tetap berdiri, log, tunggak pohon gulma, semak belukar, dedaunan dan pohon-pohonan.⁷

Kebakaran hutan dan lahan terjadi disebabkan dua faktor utama yaitu faktor alami dan faktor kegiatan manusia yang tidak terkontrol. Faktor alami antara lain oleh faktor *elnino* yang menyebabkan kemarau berkepanjangan sehingga tanaman menjadi kering. Tanaman kering merupakan bahan bakar yang potensial jika terkena percikan api, kebakaran lahan dan hutan dapat terjadi di bawah permukaan lahan (*ground fire*) maupun kebakaran di permukaan lahan (*surface fire*). Kebakaran hutan dan lahan sudah diketahui terjadi di Indonesia sejak abad ke XIX.⁸

Hasil *3rd International Symposium on Tropical Forest Management* salah satu kesimpulannya adalah tidak memadainya regulasi di

bidang kebakaran hutan dan lahan sehingga perilaku manusia yang selalu menjadi penyebab kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dilakukan penegakan hukum karena lemahnya regulasi dan pemahaman aparat pemerintah di bidang penegakan hukum lingkungan khususnya terkait kebakaran hutan dan lahan.⁹ Membuka lahan dengan cara membakar memang diizinkan, sesuai penjelasan Pasal 69 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 bahwa membuka lahan dengan cara membakar diperbolehkan karena pertimbangan kearifan lokal. Kearifan lokal yang dimaksud adalah membakar lahan dengan luas lahan maksimal dua hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaralan api ke wilayah sekelilingnya.

Kearifan lokal dengan cara membakar lahan ini menurut hakim Mahkamah Konstitusi Suhartoyo sebaiknya tetap diberi ruang dan toleransi untuk tetap *eksis*.¹⁰ Pendapat tersebut dapat dipahami sepenuhnya karena kearifan lokal menggunakan konstruksi keadilan lingkungan sebagai keadilan sosial. Berdasarkan Taksonomi Kuhn, keadilan lingkungan dapat pula diartikan sebagai keadilan sosial yaitu cabang dari keadilan yang akan mendorong kita untuk melakukan upaya terbaik guna mencapai tatanan masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhan hidup masyarakat, dalam hal ini keadilan sosial meminta bahwa setiap anggota masyarakat memiliki sumber daya dan kekuasaan yang cukup untuk hidup secara layak sebagai manusia. Keadilan lingkungan sebagai keadilan sosial dapat juga dilihat dari pandangan yang menyatakan bahwa upaya pengentasan kemiskinan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan dan pengelolaan lingkungan.¹¹

⁷ Bambang Hero Saharjo, "Pengendalian kebakaran Hutan dan Lahan yang Lestari, Perluah Dilakukan", *Jurnal Biodiversitas*, Vol. 7, No. 2, 2003, hlm. 2.

⁸ Fachmi Rasyid, "Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan", *Jurnal Lingkar Widayaiswara*, Edisi I, No. 4, Oktober – Desember 2014, hlm. 48-52.

⁹ Sumardi, 1999, *Forest Fire, the Damage and Corellation with Regeneration*, Pusreht Mulawarman University and Japan International Cooperation Agency special publication, Samarinda, hlm. 31.

¹⁰ Risalah Acara Pemeriksaan Pendahuluan Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 25/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 29 Mei 2017, hlm. 7-8.

¹¹ Andri G Wibisana, "Keadilan Dalam Satu (Intra) Generasi: Sebuah Pengantar Berdasarkan Taksonomi Keadilan Lingkungan", *Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, Vol. 29, No. 2, Juni 2017, hlm. 304.

Kebakaran yang terjadi pada areal konsesi korporasi yang sulit dibuktikan apakah konsesi tersebut ‘terbakar’ atau ‘dibakar’ dengan berbagai asumsi bahwa misalnya korporasi tidak mungkin membakar asetnya sendiri tetapi pihak yang bertentangan menyampaikan bahwa pembukaan lahan dengan membakar jauh lebih murah. Kepala BNPB menyatakan biaya pembukaan lahan perusahaan dengan cara dibakar hanya membutuhkan Rp 600.000 hingga Rp 800.000 per hektare sedangkan tanpa membakar lahan butuh Rp 3.400.000 per hektar dan harga lahan melonjak setelah dibakar. Hasil penelitian dari *Center For International Forestry Research (CIFOR)* harga lahan sebelum dibakar adalah Rp 8.000.000 dan setelah pembakaran menjadi Rp 11.000.000 selain itu muncul indikasi perusahaan melakukan pembakaran bukan saja untuk penyiapan lahan (*land clearing*) tetapi juga untuk mengklaim asuransi. Modus klaim asuransi dilakukan beberapa perusahaan ketika dalam hitungan ekonomi lahan tidak produktif kemudian dihanguskan dan klaim asuransi atas lahan tersebut digunakan untuk membuka area baru di wilayah lain.¹²

Klaim di atas tidak serta merta dapat dijadikan pedoman penegakan hukum karena faktanya bahwa kebakaran hutan dan lahan secara teknis tidak saja dapat terjadi karena faktor manusia tetapi juga karena faktor alam misalnya diakibatkan karena El-Nino (kekeringan yang berkepanjangan) hal ini terlihat misalnya banyak hutan dan taman nasional yang dikelola pemerintah juga mengalami kebakaran bahkan negara adidaya seperti Amerika Serikat juga mengalami kebakaran besar. Hal lainnya yang penting untuk dicermati adalah pada faktanya areal yang terbakar milik korporasi banyak areal yang telah tertanam dan produktif sehingga menepis kemungkinan lahan tersebut sengaja dibakar.

Konteks penentuan standar, setelah terbitnya

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Pedoman Perhitungan Nilai Kerugian Lingkungan Hidup sebagaimana dijelaskan dalam lampiran II Peraturan tersebut menyebabkan perhitungan komponen kerugian lingkungan hidup yang menjadi tuntutan atas kerugian lingkungan hidup “berlebihan” dari yang seharusnya. Penentuan komponen-komponen kerugian lingkungan hidup yang diatur di dalam Permen LH No. 7/2014, dan di implementasikan dengan berpedoman pada Lampiran II pada Permen tersebut tidak konsisten dengan batasan kerugian lingkungan hidup pada Pasal 1. Peraturan ini menjumlahkan secara otomatis (mencampuradukkan) antara beban yang ditanggung privat (*polluter*) di dalam penanggulangan dan pemulihan kerusakan lahan/ hutan akibat kebakaran dengan kerugian lingkungan hidup yang diderita oleh publik (*sufferer*) berupa kerugian ekosistem atau eksternalitas negatif dari kebakaran lahan dan/ atau hutan.¹³

Penegakan hukum secara formal pada kasus kebakaran hutan dan lahan mengacu pada Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009 sebagaimana telah dikenal dengan asas *strict liability*, sebagaimana dijabarkan pada penjelasannya yang dimaksud bertanggung jawab mutlak adalah unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan lagi. Adapun Pasal 88 UU No. 32 Tahun 2009 merupakan *lex specialis* dari sanksi atas tindakan melawan hukum.

2. Dinamika Penegakan Hukum Pada Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Penuntasan kasus kebakaran hutan dan lahan secara garis besar dibagi dalam tiga pihak yang memiliki peran sentral dalam penegakan hukum terkait penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan, yaitu kepolisian, badan peradilan dan saksi ahli. Pemahaman akan definisi penegakan hukum dapat diasosiasikan sebagai penegakan hukum oleh institusi penegak hukum sehingga dapat dimaknai hukum (*law in action*) lahir dari petugas yang

¹² Hartiwingsih, “Kontroversi Penerapan *Strict Liability* Dalam Perkara Kebakaran Hutan dan Lahan”, *Makalah*, Seminar Nasional Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Ekosistem Gambut, Bogor, 25 Oktober 2017, hlm. 3.

¹³ Bahrni, “Review Terhadap Pedoman Perhitungan Nilai Kerugian Lingkungan Hidup”, *Makalah*, Seminar Nasional Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Ekosistem Gambut, Bogor, 25 Oktober 2017, hlm. 12.

melakukan penegakan hukum.¹⁴

Instansi terkait maupun warga dapat membuat laporan kepada kepolisian terdekat secara prosedural apabila terjadi kebakaran hutan dan lahan, instansi terkait terdekat akan memverifikasi prosedural dan perizinan di area kebakaran hutan dan lahan sedangkan kepolisian dapat melakukan penyelidikan apabila ditemukan ada cukup bukti dan atau cukup indikasi maka polisi dapat melakukan penyidikan tindak pidana lingkungan. Pedoman lainnya yang harus diperhatikan adalah Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana serta Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2012 tentang manajemen penyidikan tindak pidana. Khususnya guna penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan penyidik wajib memedomani Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/15/XI/2016 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Persoalan penegakan hukum terkait kebakaran hutan dan lahan dapat diklasifikasikan menjadi dua yaitu persoalan penyimpangan prosedur dan persoalan penyimpangan pembuktian. Penyimpangan prosedur umumnya terjadi pada saat peningkatan status penyelidikan menjadi penyidikan tanpa disertai bukti permulaan yang cukup, data yang valid serta belum ada penetapan tersangka, tidak ada Surat Perintah Dimulainya Penyidikan (SPDP) dan penyimpangan prosedur dalam penerbitan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) sehingga terkesan penyidik begitu mudah menerbitkan surat perintah penyidikan dan begitu mudah pula menerbitkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3).¹⁵

Rapat dengar pendapat Komisi III DPR RI dengan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Riau

misalnya sudah ada pernyataan dari kepolisian tentang kesalahan prosedur penanganan perkara kebakaran hutan dan lahan¹⁶ namun ketika diuji melalui mekanisme praperadilan justru hakim praperadilan memutuskan seluruh Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) tersebut sah.¹⁷ Putusan praperadilan lainnya di Riau justru menyatakan penahanan pelaku karhutla tidak sah.¹⁸ Persoalan penyimpangan prosedur penyidikan perkara kebakaran hutan dan lahan ini juga terjadi di banyak Kepolisian Daerah.¹⁹

Persoalan cacat prosedur dalam penyidikan bukan persoalan satu-satunya, persoalan lainnya adalah persoalan pembuktian yang sangat bergantung pada saksi ahli karena sifat pembuktian dari kebakaran hutan dan lahan yang memerlukan pendekatan ilmiah. Sesuai Surat Edaran Kepala Kepolisian Republik Indonesia No. SE/15/XI/2016 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Permasalahannya pada persoalan saksi ahli ini adalah kemungkinan saksi ahli yang digunakan tidak berkualifikasi sebagai ahli sebagaimana terjadi di Riau²⁰ maupun ahli yang terbukti keliru menggunakan data,²¹ maupun ahli yang menafsirkan data secara parsial guna mencapai tujuan dari kepentingan tertentu, meskipun ada juga ahli yang memberikan keterangan dengan penuh integritas. Semua Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) maupun rekomendasi ada atau tidaknya tindak pidana lingkungan terkait kebakaran hutan dan lahan di Indonesia ditentukan oleh kesaksian saksi ahli,²² persoalannya adalah saksi ahli hanya salah satu dari pembuktian yang dikenal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Pengungkapan kasus kebakaran hutan dan lahan memang harus diakui memerlukan saksi ahli

¹⁴ Soedjono Dirdjosisworo, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 34 – 35.

¹⁵ Minuta Rapat Dengar Pendapat Komisi III DPR RI dengan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda), 11 Oktober 2016, hlm. 1-6.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Putusan Pra Peradilan No. 13/Pid.Pra/2017/PN.Pbr Perihal WALHI melawan Kepolisian Daerah Riau.

¹⁸ Putusan Pra Peradilan No. 1/Pid.Pra/2015/PN.Rengat Perihal Asun melawan PPNS dari KLHK.

¹⁹ Minuta Rapat, *Op.cit.*, hlm. 1-6.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 2-3.

²¹ Putusan Nomor 215/Pdt.G/2017/PN.Cbi Perihal PT Jatim Jaya Perkasa sebagai Penggugat Melawan Basuki Wasis sebagai Tergugat.

²² Minuta Rapat, *Op.cit.*, hlm. 1-6.

yang dapat melakukan pendekatan ilmiah terhadap hukum materiil yang sedang diuji. Definisi saksi ahli menurut Pasal 1 ayat (28) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana adalah keterangan ahli adalah keterangan yang diberikan oleh seorang yang memiliki keahlian khusus tentang hal yang diperlukan untuk membuat terang suatu perkara pidana guna kepentingan pemeriksaan dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Saksi Ahli dapat membantu penegakan hukum dengan menjelaskan secara deskriptif (*to explain*), memberikan gambaran atas prediksi kelanjutan suatu peristiwa (*to predict*) dan memberikan pendapat yang netral pada suatu kasus.²³ Pengaturan tentang saksi ahli dan proses penyidikan di lingkungan Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam Pasal 61 dan 62 Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2009 tentang Pengawasan dan Pengendalian Penanganan Perkara Pidana di Lingkungan Kepolisian Republik Indonesia.

Koentjaraningrat berpendapat meski peraturan menjadi bagian penting di dalam penguatan peran ahli tetapi secara moral sebenarnya terdapat tanggung jawab yang besar dari seorang ahli. Gerry Spence menyebutkan bahwa tanpa budi pekerti yang luhur para ahli dan intelektual hanya akan menjadi monster daripada malaikat penolong.²⁴ Ahli perlu memiliki rasa empati dan integritas dalam proses penegakan hukum khususnya perkara yang menggunakan pembuktian ilmiah.

Penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan selain dapat diselesaikan melalui pengadilan (pidana) dapat pula diselesaikan melalui jalur perdata. Secara perdata bahwa seorang pencemar wajib membayar ganti rugi berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukannya sebagaimana dikenal dengan prinsip *polluter-pays principle*. EJ Mishan dalam *the cost of economic growth* pada tahun enam puluhan memperkenalkan *polluter-pays*

principle (prinsip pencemar harus membayar) yang menyebutkan bahwa pencemar semata mata adalah seseorang / badan yang berbuat pencemaran yang seharusnya dihindarinya. Mulai tahun 1972 prinsip pencemar membayar dianut dan dikembangkan oleh negara-negara anggota organisasi kerja sama ekonomi dan pembangunan (*Organization of Economic Cooperation and Development/OECD*) yang pada intinya menyebutkan bahwa pencemar harus menanggung beban atau biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran yang ditimbulkan. Sebagai instrumen ekonomi prinsip pencemar membayar menggunakan internalisasi biaya dalam proses produksi yang dimaksudkan sebagai tindakan preventif kemungkinan munculnya pencemaran.²⁵

Kelemahan regulasi Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 Tahun 2014 adalah *double counting* pada kerugian ekonomi dan kerugian ekosistem sehingga validitas tidak terpenuhi. Kasus penghitungan kerugian lingkungan hidup akibat kebakaran, menunjukkan suatu asumsi bahwa setiap tipe kebakaran lahan atau hutan di setiap lokasi (setiap tipe ekosistem) mempunyai dampak yang sama pada fungsi lingkungan hidup atau eksternalitas negatif. Hal ini ditunjukkan oleh identifikasi macam, besar perubahan fungsi lingkungan hidup atau eksternalitas negatif dan nilai kerugian per satuan luas akibat kebakaran lahan atau hutan di suatu tempat tidak didasarkan atas hasil kajian (valuasi ekologis dan ekonomi di lokasi tersebut), tetapi mengadopsi seluruh macam kerugian dan besar nilai kerugian per satuan luas yang tercantum. Tugas tenaga ahli valuasi hanya perlu mencari berapa luas areal terbakar untuk menghitung total kerugian lingkungan hidup. Valuasi seperti ini mempunyai masalah validitas dan reliabilitas serta meniadakan fungsi tenaga ahli valuasi (yang harusnya terdiri beberapa bidang keahlian yang relevan).²⁶

Persoalan regulasi teknis yang memiliki

²³ Tim Brennen, "Being an expert witness", Materi Kuliah Umum di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Jakarta, Jakarta, 8 Desember 2017, hlm. 5.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 4.

²⁵ Muhamad Muhdar, "Eksistensi Polluter Pays Principle Dalam Pengaturan Hukum Lingkungan Di Indonesia", *Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, Vol. 21, No. 1, Februari 2009, hlm. 67-80.

²⁶ Bahruni, *Op.cit.*, hlm. 12.

banyak kelemahan tersebut menjadi persoalan tersendiri bagi penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan secara keperdataan karena dalam gugatan melawan hukum disertai ganti rugi maka instrumen dan dasar hukum untuk menghitung ganti rugi harus benar-benar valid dan tidak menimbulkan keraguan. Persoalannya adalah antara Peraturan menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/2009 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 tahun 2014 sebagai pedoman teknis tata cara penilaian areal yang terbakar dan pedoman perhitungan ganti kerugian tidak sinkron dengan konsep *strict liability* sebagaimana diatur dalam Pasal 88 UU No. 32 tahun 2009 yakni pertanggung jawaban mutlak tanpa perlu dibuktikan lagi sedangkan esensi dari Peraturan menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/ 2009 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 tahun 2014 adalah tata cara membuktikan areal yang terbakar dan pedoman perhitungan ganti ruginya.

Persoalan berikutnya dalam penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan baik melalui jalur perdata maupun pidana di pengadilan adalah penyimpangan prosedur peradilan misalnya seperti di Riau masih banyak hakim yang mengadili perkara kebakaran hutan dan lahan tidak diadili oleh hakim yang memiliki sertifikat hakim lingkungan. Hal ini bertentangan dengan Keputusan Mahkamah Agung Nomor 134/KMA/SK/IX/2011 dalam Pasal 5 jelas disebutkan bahwa untuk mengadili perkara lingkungan hakim wajib memiliki sertifikat lingkungan. Problem selanjutnya adalah adanya saksi ahli yang tidak menerangkan dengan layak sehingga pembuktian yang menggunakan pendekatan ilmiah menjadi semakin kabur²⁷ sehingga menyebabkan terjadinya disparitas putusan maupun tidak terungkap pelaku yang sebenarnya. Contoh aktual kasus perdata kebakaran hutan dan lahan yang penuh penyimpangan prosedur tersebut tampak jelas dalam kasus PT Kalista Alam melawan Kementerian Lingkungan Hidup dan

Kehutanan. Pengadilan Negeri Meulaboh melalui Putusan Nomor 12/Pdt.G/2012/PN.Mbo Jo. Putusan Pengadilan Negeri Banda Aceh Nomor 50/Pdt/2014/PN.Bna Jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 651K/Pdt/2015 menghukum PT Kalista Alam untuk membayar ganti rugi atas kerusakan lingkungan yang ditimbulkan sebagai akibat dari kebakaran hutan.

Kejanggalannya tampak dalam proses eksekusinya, KLHK sudah mengirimkan surat nomor 103/PSLH/GKM.1/11/2016 tertanggal 3 November 2016 kepada Pengadilan Negeri Meulaboh yang pada intinya surat tersebut memohon pelaksanaan eksekusi berdasarkan putusan kasasi, namun surat tersebut dibalas oleh Pengadilan Negeri Meulaboh melalui surat nomor 12/Pen.pdt.Eks/2016/PN-Mbo yang isinya menyatakan penundaan eksekusi hingga turunnya putusan peninjauan kembali. Hal ini jelas melanggar hukum acara bahwa peninjauan kembali tidak menunda eksekusi karena kasasi adalah upaya hukum terakhir dan ironisnya pelanggaran hukum acara tersebut justru dilakukan oleh badan peradilan sendiri.

KLHK kembali mengajukan surat teguran kepada Ketua Pengadilan Negeri Meulaboh melalui surat nomor S-24/PSLH/GKM.1/02/2017 untuk meminta dilaksanakan eksekusi terhadap PT Kalista Alam menindaklanjuti Putusan Peninjauan Kembali Nomor 1PK/Pdt/2017 yang menolak permohonan peninjauan kembali PT Kalista Alam, surat tersebut kembali dijawab dengan penetapan nomor 1/Pen/Pdt/Eks/2017/PN-Mbo yang menyatakan PN Meulaboh mengabulkan permohonan perlindungan hukum PT Kalista Alam dan menyatakan eksekusi ditunda karena PT Kalista Alam melakukan gugatan terhadap pemerintah dengan gugatan baru setelah terbitnya putusan peninjauan kembali, alasan ini juga tidak memiliki dasar hukum acara dan sangat ironis pada proses penegakan hukum persoalan kasus kebakaran hutan dan lahan.

²⁷ Risalah Persidangan Rokan Hilir tanggal 19 Desember 2016 Dalam kasus pidana PT Jatim Jaya Perkasa Saksi Ahli Basuki Wasis mengakui kesalahan data yang diberikan terkait letak tanah terbakar yang disurvei dan kekeliruan data yang disampaikan .

3. Pendekatan Holistik – Ekologis Sebagai Alternatif Penyelesaian

Tidak dapat berfungsinya hukum materil maupun hukum formil dalam penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan sebagaimana diuraikan di atas dipengaruhi oleh faktor psikologis dan faktor rasio. Secara psikologis artinya bahwa hukum yang dibuat tersebut tidak didukung oleh kelompok yang tidak melaksanakan karena kelompok tersebut memiliki kepentingan atau kearifan lokal tersendiri. Faktor rasio artinya secara logika sebuah aturan tersebut memiliki kelemahan sehingga menghambat implementasi,²⁸ sebagaimana misalnya persoalan tata cara perhitungan areal yang terbakar dan pedoman penghitungan ganti rugi dalam Peraturan menteri Kehutanan Nomor P.12/Menhut-II/ 2009 dan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 7 tahun 2014 terkait pedoman perhitungan nilai kerugian lingkungan hidup sebagaimana dijelaskan dalam lampiran II Peraturan tersebut.

Gagasan hukum lingkungan sebenarnya bersifat korektif terhadap berbagai kesalahan yang telah dilakukan oleh masyarakat baik di negara maju maupun negara berkembang terutama akibat praktik industrialisasi yang semula seolah olah hampir tanpa pembatasan²⁹. Penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dilakukan dengan maksimal karena model penegakan hukum lingkungan yang sifatnya mekanik–reduksionis yaitu seluruh alam semesta termasuk manusia dipandang secara mekanis dan dianalisis secara terpisah dan lepas dari faktor-faktor yang membentuknya.

Gagalnya sistem pendekatan hukum positif yang legalistik karena sifat mekanik reduksionis ini memandang secara terpisah hubungan manusia dengan alam. Pendekatan mekanik reduksionis ini melahirkan hukum yang bersifat legalistik. Terhadap pendekatan legalistik, Adji Samekto berpendapat bahwa upaya untuk mencari keadilan

bisa menjadi gagal hanya karena terbentur pelanggaran prosedur,³⁰ hal ini persis sama dengan dinamika penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan sebagaimana diuraikan dalam sub bab sebelumnya. Penegakan hukum lingkungan secara holistik-ekologis sangat mempertimbangkan nilai kearifan lokal karena hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan nilai yang hidup dalam masyarakat sehingga bila terjadi pertentangan antara hukum positif dan kearifan lokal maka kearifan lokal harus diutamakan karena tujuan hukum adalah mewujudkan tertib hukum dalam masyarakat.

Anne Daniel menyatakan bahwa pendekatan perundang-undangan di masa yang akan datang perlu memberikan perhatian kepada pelaksanaan substantif dari pembangunan berkelanjutan melalui konsep daya dukung ekosistem dan metode-metode lain yang memadukan kepedulian lingkungan dengan kebutuhan sosial-ekonomi. Hukum dapat menyediakan instrumen yang akan berguna sebagai pedoman bagi perilaku manusia. Dengan jalan ini, hukum dapat memberikan landasan bagi perubahan perilaku yang diperlukan bagi pengembangan masyarakat yang benar-benar berkelanjutan.³¹

Sejalan dengan pemikiran holistik ekologis pada penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan, Pasal 15 Protokol Nagoya menyadari bahwa kesadaran publik akan nilai ekonomi ekosistem dan keanekaragaman hayati serta pembagian yang adil dan seimbang akan nilai ekonomi pada seluruh pemangku kepentingan merupakan insentif kunci bagi pembangunan secara berkelanjutan. Isi Protokol Nagoya, negara mengakui peran potensial akses dan pembagian keuntungan untuk berkontribusi pada konservasi dan pemanfaatan secara berkelanjutan, pengentasan kemiskinan dan keberlanjutan lingkungan dengan demikian akan tercapai konsep penegakan hukum lingkungan yang sejalan dengan *Millenium Development Goals*.

²⁸ Bachsan Mustafa, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 211.

²⁹ Muhammad Akib, "Pergeseran Paradigma Penegakan Hukum Lingkungan Dari Mekanik- Reduksionis Ke Holistik Ekologi", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Universitas Diponegoro*, Jilid 43, No.1, Januari 2014, hlm. 125-126.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 128.

³¹ Endra Satmaidi, "Konsep Deep Ecology Dalam Pengaturan Hukum Lingkungan", *Jurnal Penelitian Hukum Supremasi Hukum Universitas Bengkulu*, Vol. 24, No. 2, Agustus 2015, hlm. 7.

Pemerintah harus membedakan perlakuan terhadap subjeknya dalam hal ini adalah orang-perorangan selaku masyarakat setempat (masyarakat adat) dan korporasi selaku badan usaha yang mengelola konsesi yang diberikan oleh pemerintah maupun keterkaitan relasi antar subjek mengingat tidak jarang terjadi api menjalar dari lahan masyarakat ke lahan konsesi milik korporasi atau terjadi lompatan api dari lahan masyarakat ke lahan konsesi milik korporasi maupun sebaliknya jika ingin menggunakan alternatif penyelesaian holistik-ekologis dalam permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Deklarasi Jakarta yang diinisiasi oleh Badan Restorasi Gambut di Jakarta pada 2 November 2017 pada angka 3 menyatakan pemerintah bersama seluruh pemangku kepentingan akan mengembangkan sistem pemantauan terpadu, hal ini juga guna mengatasi persoalan mengenai 'lompatan api' dan 'api menjalar'. Data referensi spasial yang saat ini sedang disusun pemerintah dapat menjadi dasar bagi instrumen hukum yang akan dibuat pemerintah berdasarkan pendekatan holistik-ekologis berdasarkan pemetaan akurat, pembentukan *fire and haze monitoring center*, gerakan penyekatan kanal nasional dan sistem peringatan dini.³²

Pendekatan holistik-ekologis yang tepat pada perlakuan pada masyarakat setempat (masyarakat adat) terkait kebakaran hutan dan lahan adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 69 UU No. 32 Tahun 2009, dalam perspektif holistik-ekologis bahwa pembukaan lahan dengan cara membakar tetap diizinkan karena sudah menjadi kearifan lokal masyarakat setempat (masyarakat adat) yang harus dilindungi. Peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang merupakan krisis ekologi telah menimbulkan kesadaran baru bahwa krisis ekologi bisa diselamatkan dengan kearifan lokal masyarakat adat, caranya dengan kembali ke etika masyarakat

adat sehingga hak-hak masyarakat adat harus diakui dan dijamin dalam hal ini harus ada komitmen politik di tingkat nasional untuk melindungi hak masyarakat adat beserta kearifan lokalnya.³³ Bahwa masyarakat setempat (adat) tidak mungkin dilarang untuk meninggalkan kearifan lokalnya (dalam hal ini membuka lahan dengan cara membakar) karena perspektif holistik-ekologis memandang bahwa kearifan lokal adalah nilai-nilai yang mengandung esensi yang nyata objektif dan otonom .

Scheller dan Hartman memahami kearifan lokal sebagai pengalaman dan bukan reaksi terhadap pengalaman fisik dengan logika hati, pendekatan ini menolak baik empirisme maupun rasionalisme karena nilai-nilai yang objektif mendahului semua realitas yang dialami,³⁴ konsepsi yang terbentuk dalam pendekatan holistik-ekologis berdasarkan pemikiran Scheller dan Hartman yaitu manusia tidak dapat mengingkari siklus alam tanpa menghancurkan dirinya sendiri. Pendekatan holistik-ekologis memandang bahwa membuka lahan dengan cara membakar merupakan kearifan lokal maka pemerintah harus memiliki program pengembangan komunitas yang cukup memadai untuk mendukung praktik perladangan tradisional dengan cara membuka lahan, pengembangan komunitas tersebut termasuk pelatihan, pendampingan maupun menginisiasi kerja sama dengan pihak ke tiga misalnya dengan swasta terkait bantuan tenaga ahli, sarana dan prasarana sehingga api menjalar dari lahan masyarakat ke lahan konsesi milik korporasi atau terjadi lompatan api dari lahan masyarakat ke lahan konsesi milik korporasi maupun sebaliknya yang menyebabkan kebakaran hutan dapat diatasi.

Konsep holistik ekologis pada persoalan kebakaran hutan dan lahan dengan subjek masyarakat setempat (masyarakat adat) pada intinya pemerintah harus melembagakan cara

³² Trias Aditya, "Data Refrensi Spasial Untuk Pemulihan Gambut", *Makalah*, First Tropical Peatl and Roundtable Jakarta, Jakarta, 1-2 November 2017, hlm. 1-4.

³³ Caritas Woro Murdiati R, 2013, *Rekonstruksi Kearifan Lokal Sebagai Fundasi Pembangunan Hukum kehutanan Yang Berkelanjutan: Studi Terhadap Masyarakat Adat Kajang*, Prosiding 5th International Conference on Indonesia Studies : "Ethnicity and Globalization", Yogyakarta, hlm. 84.

³⁴ W Friedman, 1990, *Teori & Filsafat Hukum (Susunan II)*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 46-48.

perladangan dengan membakar hutan dan lahan dengan melindungi dan mendampingi implementasi pengetahuan ekologis tradisional yang merupakan jbaran dari kearifan lokal. Pendekatan holistik-ekologis pada penyelesaian kasus kebakaran hutan oleh korporasi menggunakan sistem ekososial yakni sebuah gabungan atau komposit yang menggabungkan antara sistem sosial dan sistem ekologi.³⁵ Pemikiran sosio-ekonomi dalam konsep holistik ekologis ini tampak angka 3 Penjelasan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Cartagena Protocol on Biosafety To the Convention on Biological Diversity* (Protokol Cartagena tentang keamanan hayati atas konvensi tentang keanekaragaman hayati) menjelaskan bahwa yaitu bila terdapat ancaman serius atau kerusakan yang tidak dapat dipulihkan, seharusnya tidak digunakan sebagai alasan menunda langkah mengefektifkan biaya (*cost effective*) untuk mencegah kerusakan lingkungan, hal ini sejalan dengan asas hukum *polluter-pays principle* sebagaimana telah diuraikan dalam subbab terdahulu.

Secara preventif terkait kebakaran hutan dan lahan yang dapat dilakukan pemerintah adalah bukan lagi memberi pelatihan maupun pendampingan seperti perlakuan pada masyarakat adat tetapi memberikan audit terkait lingkungan yang dimasukkan ke dalam regulasi. Audit lingkungan merupakan perangkat pengelolaan yang dilakukan baik secara internal maupun secara eksternal oleh kegiatan usaha yang merupakan upaya proaktif yang dilakukan secara sadar untuk mengidentifikasi permasalahan lingkungan yang timbul sehingga dapat dilakukan pencegahannya.³⁶

Audit lingkungan dibentuk sebagai instrumen hukum yang berlandaskan konsep Atur Diri Sendiri (ADS) yang merupakan kebalikan

dari CAC sebagaimana telah diuraikan dalam bagian pendahuluan. Dalam konteks kebakaran hutan dan lahan menurut Bambang Purwono dan RJ Damopoli bahwa tujuan audit lingkungan adalah untuk membuat suatu perusahaan menaati perundangan yang berkaitan dengan lingkungan, mendokumentasikan prosedur pengelolaan dan perlindungan lingkungan, mendapatkan asuransi dalam usaha melakukan pencegahan dan pengendalian kerusakan lingkungan dan membuat agar perusahaan mematuhi prinsip pembangunan berkelanjutan.³⁷

Konsep holistik-ekologis, memandang korporasi harus mendapatkan sertifikasi lingkungan sebagai tindak lanjut dari audit lingkungan untuk menjalankan kegiatan komersial sehingga korporasi akan memprioritaskan persoalan pencegahan kebakaran hutan dan lahan mengingat dalam sertifikasi dipersyaratkan *zero burning*. Dalam hal ini pemerintah harus mendorong dan melembagakan sertifikasi dalam regulasi sesuai dengan *New York Declaration on Forest*.³⁸ Secara *enforcement*, Pendekatan holistik-ekologis memandang hukum lingkungan sebagai hukum fungsional secara integratif. Artinya memiliki peran preventif melalui regulasi dan fungsi *enforcement* secara terpadu guna perlindungan ekologis secara menyeluruh. Konsep pendekatan holistik-ekologis ini harus dilakukan karena tidak jarang gagalnya kasus lingkungan karena terbentur pada prosedur-prosedur yang sifatnya teknis yuridis, yang menguntungkan bahkan bertujuan melindungi kepentingan politik atau ekonomi tertentu, dalam pendekatan ini jika ada ketentuan yang secara prosedural menyebabkan sulitnya penegakan hukum maka penegak hukum harus progresif untuk melakukan terobosan hukum demi perlindungan ekosistem. Dominasi pertimbangan teknis yuridis sebagai ciri penegakan

³⁵ Satjipto Raharjo, 2009, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 11.

³⁶ Nur Sulisty B Ambarini, "Audit Lingkungan Sebagai Perwujudan Tanggung Jawab Sosial perusahaan (Corporate Social Responsibility) di Era Globalisasi Ekonomi", *Jurnal Masalah Masalah Hukum Universitas Diponegoro*, Jilid 40, No. 1, Maret 2011, hlm. 95.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 98.

³⁸ Penulis, "Ringkasan Eksekutif Kemajuan Deklarasi New York tentang Kehutanan, Suatu Kerangka Kerja Penilaian dan Laporan Awal", www.forestdeclaration.org, diunduh 11 Desember 2017, hlm. 3-5.

hukum yang positivistik harus digeser kepada pertimbangan yang lebih besar yaitu perlindungan ekosistem.³⁹

C. Penutup

Kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh kesengajaan manusia dapat dikategorikan sebagai kejahatan di bidang lingkungan hidup. Pembakaran hutan dan lahan menimbulkan dampak yang sangat besar terhadap kerusakan lingkungan, tidak hanya menyebabkan musnahnya ekosistem tetapi kabut asap yang ditimbulkan dapat mengganggu kehidupan banyak orang. Sesuai amanat konstitusi sebagai tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Pemerintah wajib melindungi seluruh bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia tidak terkecuali dari ancaman yang ditimbulkan akibat kebakaran hutan dan lahan.

Penegakan hukum lingkungan khususnya dalam penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan pemerintah Indonesia sudah harus melakukan evaluasi atas pendekatan CAC yang digunakan karena belum optimalnya proses penegakan hukum dan penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, hal ini terbukti dari banyaknya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3) yang diterbitkan dalam hal kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia oleh kepolisian resor (Polres) maupun kepolisian daerah (Polda) di seluruh wilayah Indonesia.

Penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan melalui Pengadilan juga tidak

memuaskan karena banyaknya vonis bebas maupun vonis yang tidak maksimal (sangat ringan) pada kasus pidana serta banyaknya gugatan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang ditolak pengadilan maupun belum dapat dieksekusi hingga saat ini. Hal ini terjadi di segala tingkatan Peradilan mulai dari Pengadilan Negeri hingga Mahkamah Agung.

Permasalahan penyusunan regulasi di bidang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dari ancaman kebakaran hutan dan lahan adalah di satu sisi sudah terbentuk kearifan lokal membuka lahan dengan cara membakar lahan, bahkan beberapa provinsi dan kabupaten mengeluarkan peraturan setingkat Peraturan Gubernur atau Peraturan Bupati berdasarkan pada Pasal 69 UU No. 32 tahun 2009 dengan luasan antara 2-10 hektare untuk masyarakat bercocok tanam. Di sisi lainnya adalah masyarakat setempat bahkan pemerintah setempat tidak memiliki pengetahuan dan alat untuk mengendalikan api maupun lompatan api sehingga dapat menjalar yang mengakibatkan kebakaran hutan dan lahan yang sulit dikendalikan dan dipadamkan.

Dinamika penegakan hukum pada penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan yang tidak optimal dan penuh penyimpangan maka sudah saatnya penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan menggunakan pendekatan holistik – ekologis yang memaknai semua instrumen hukum secara terintegrasi dengan pendekatan ekosistem yang diprioritaskan lebih dari kepentingan lainnya sehingga dapat dirasakan nilai-nilai kebenaran dan keadilan oleh seluruh warga negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2007, *Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Bidang Lingkungan Hidup*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta.

Capra, Fritjof, 2007, *The Turning Point: Titik Balik Peradaban Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*, Penerjemah M. Thoyibi, Jejak Yogyakarta, Yogyakarta.
Dirdjosisworo, Soedjono, 2008, *Pengantar Ilmu*

³⁹ Muhammad Akib, *Op.cit.*, hlm. 129.

- Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedman, W, 1990, *Teori & Filsafat Hukum (Susunan II)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Mustafa, Bachsan, 2003, *Sistem Hukum Indonesia Terpadu*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Raharjo, Satjipto, 2009, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia: Sebuah Pendekatan Lintas Disiplin*, Genta Publishing, Yogyakarta.
- R, Caritas Woro Murdiati, 2013, *Rekonstruksi Kearifan Lokal Sebagai Fundasi Pembangunan Hukum kehutanan Yang Berkelanjutan: Studi Terhadap Masyarakat Adat Kajang*, Prosiding 5th International Conference on Indonesia Studies :”Ethnicity and Globalization”, Yogyakarta.
- Sumardi, 1999, *Forest Fire, the Damage and Corellation with Regeneration*, Pusreht Mulawarman University and Japan International Cooperation Agency special publication, Samarinda.
- Syaufina, Lailan, 2017, *Metode Penilaian Areal Pasca Kebakaran Hutan*, PT Penerbit IPB Press, Bogor.
- Wolgens, L dan Drupsteen, Th. G., 1992, *Pengantar Hukum Perizinan Lingkungan*, diterjemahkan oleh Siti Sundari Rangkuti, Universitas Airlangga, Surabaya.
- B. Artikel Jurnal**
- Akib, Muhammad,” Pergeseran Paradigma Penegakan Hukum Lingkungan Dari Mekanik- Reduksionis Ke Holistik Ekologi”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum Universitas Diponegoro*, Jilid 43, No.1, Januari 2014.
- Ambarini, Nur Sulistyio B, “Audit Lingkungan Sebagai Perwujudan Tanggung Jawab Sosial perusahaan (Corporate Social Responsibility) di Era Globalisasi Ekonomi”, *Jurnal Masalah Masalah Hukum Universitas Diponegoro*, Jilid 40, No. 1, Maret 2011.
- Muhdar, Muhamad, ”Eksistensi Polluter Pays Principle Dalam Pengaturan Hukum Lingkungan Di Indonesia”, *Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, Vol. 21, No. 1, Februari 2009.
- Rasyid, Fachmi, ”Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan”, *Jurnal Lingkar Widyaaiswara*, Edisi I, No. 4, Oktober-Desember 2014.
- Saharjo, Bambang Hero, “Pengendalian kebakaran Hutan dan Lahan yang Lestari, Perlukah Dilakukan”, *Jurnal Biodiversitas*, Vol. 7, No. 2, 2003.
- Satmaidi, Endra, “Konsep Deep Ecology Dalam Pengaturan Hukum Lingkungan”, *Jurnal Penelitian Hukum Supremasi Hukum Universitas Bengkulu*, Vol. 24, No. 2, Agustus 2015.
- Wibisana, Andri G, “Campur Tangan Pemerintah Dalam Pengelolaan Lingkungan: Sebuah Penelusuran Teoritis Berdasarkan Analisis Ekonomi Atas Hukum (*Economic Analysis of Law*)”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 47, No. 2, Juni 2017.
- _____,”Keadilan Dalam Satu(Intra) Generasi: Sebuah Pengantar Berdasarkan Taksonomi Keadilan Lingkungan”, *Jurnal Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta*, Vol. 29, No. 2, Juni 2017.
- C. Makalah**
- Aditya, Trias, ”Data Refrensi Spasial Untuk Pemulihan Gambut”, Makalah, First Tropical Peatl and Roundtable Jakarta, Jakarta, 1-2 November 2017.
- Bahruni, ”Review Terhadap Pedoman Perhitungan Nilai Kerugian Lingkungan Hidup”, *Makalah*, Seminar Nasional Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Ekosistem Gambut, Bogor, 25 Oktober 2017.
- Hartiwiningsih,”Kontroversi Penerapan *Strict Liability* Dalam Perkara Kebakaran Hutan dan Lahan”, *Makalah*, Seminar Nasional Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Ekosistem Gambut, Bogor, 25 Oktober 2017.
- D. Artikel Internet**
- Penulis, “Ringkasan Eksekutif Kemajuan Deklarasi

New York tentang Kehutanan, Suatu Kerangka Kerja Penilaian dan Laporan Awal”, *www.forestdeclaration.org*, diunduh 11 Desember 2017.

Penulis, “data lengkap luasan hutan lahan terbakar di Indonesia”, *sipongi.menlhk.go.id*, diunduh 6 Desember 2017.

E. Peraturan Perundang-Undangan

Risalah Acara Pemeriksaan Pendahuluan Sidang Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 25/PUU-XV/2017 Perihal Pengujian Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 29 Mei 2017.

F. Putusan Pengadilan

Putusan Pra Peradilan No. 1/Pid.Pra/2015/PN.Rengat Perihal Asun melawan PPNS dari KLHK.

Putusan Pra Peradilan No. 13/Pid.Pra/2017/PN.Pbr Perihal WALHI melawan Kepolisian Daerah Riau.

Putusan Nomor 215/Pdt.G/2017/PN.Cbi Perihal PT Jatim Jaya Perkasa sebagai Penggugat Melawan Basuki Wasis sebagai Tergugat.

G. Dokumen Lain-lain

Brennen, Tim, “Being an expert witness”, Materi Kuliah Umum di Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian Jakarta, Jakarta, 8 Desember 2017.

Minuta Rapat Dengar Pendapat Komisi III DPR RI dengan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda), 11 Oktober 2016.