

TESIS

**POLITIK HUKUM PEMBERANTASAN KERUSAKAN HUTAN
LEGAL POLITICS OF ERADICATING FOREST DESTRUCTION**



Oleh:

SUARNI. S

B012182019

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

POLITIK HUKUM PEMBERANTASAN KERUSAKAN HUTAN

Diajukan sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Ilmu Hukum/ Tata Negara

Disusun dan diajukan oleh :

SUARNI. S

B012182019

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

PENGESAHAN TESIS

POLITIK HUKUM PEMBERANTASAN KERUSAKAN HUTAN

Disusun dan diajukan oleh

SUARNI. S

B012182019

Telah di pertahankan dihadapan Panitia Ujian Tesis

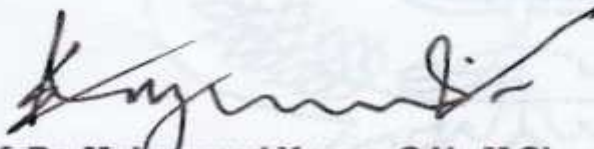
Pada Hari, Rabu 17 Februari 2021

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui
Komisi Penasehat,

Ketua

Sekretaris



Prof. Dr. Muhammad Yunus, S.H., M.Si
NIP. 19570801 198503 1 005



Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H
NIP. 19560607 198503 1 001

**Ketua Program Studi Magister
Ilmu Hukum**



Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H
NIP. 19700708 199412 1 001

**Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin**



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum
NIP. 19671231 199103 2 002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Suarni. S
Nim : B012182019
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **POLITIK HUKUM PEMBERANTASAN KERUSAKAN HUTAN** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, Februari 2021

Yang membuat pernyataan,



Suarni. S

KATA PENGANTAR



Segala puja dan puji hanya milik Allah Subhanahu Wata'ala, atas nikmat yang tak terhitung yang telah diberikan kepada penulis, dzat yang Maha Agung, yang tidak membutuhkan pertolongan, dan tidak ada sekutu bagi-Nya, hanya kepada-Mu tempat kembali. Atas pertolongan Allah Subhanah Wata'ala, alhamdulillah penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul **“Politik Hukum Pemberantasan Kerusakan Hutan”**. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister pada Program Studi Ilmu Hukum/Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat serta salam senantiasa tercurah untuk Nabi tercinta, yang senantiasa menyampaikan wahyu dari Allah Subhanahu Wata'ala yaitu Nabi Muhammad Shallallahu'alaihi wasallam. Semoga berjumpa dengannya di surga Firdaus, aamiin.

Tesis ini merupakan hasil penelitian untuk mengetahui sejauh mana politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan di Indonesia. Semoga tesis ini bisa memberikan informasi tambahan dan memberikan kontribusi terhadap ilmu pengetahuan, terutama dalam menangani kebakaran hutan dengan tetap memahami bahwa masalah lingkungan hidup merupakan tanggung jawab bersama untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup terkhusus

hutan sebagai satuan ekosistem yang berperang penting akan kehidupan umat manusia kedepannya.

Dalam menyelesaikan Tesis ini, banyak pihak yang telah membantu, memberi dukungan serta motivasi. Oleh karena itu, melalui kesempatan ini izinkan penulis menyampaikan terima kasih sedalam-dalamnya terkhusus untuk orang tua tercinta, Ayahanda **H. Sonda Dg. Ranca** dan Ibu **Hj. Kama Dg. Nia** yang senantiasa memberi semangat dan do'a yang tulus yang tiada henti terucap darinya, yang rela berkorban membanting tulang hanya untuk melihat anaknya bahagia. Penulis juga ucapkan terima kasih kepada kedua saudaraku **Sri Murni Sonda** dan **Sumarni Sonda S.kep. Ns**, dan terima kasih pula kepada keluarga kerabat yang telah memberikan semangat selama ini. Semoga mereka selalu dalam rahmat dan lindungan Allah Subhanahu Wata'ala.

Penulis juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya yang penulis sampaikan kepada Bapak **Prof. Dr. A.M. Yunus Wahid, SH., M.Si.** selaku pembimbing I dan Bapak **Dr. Anshori Ilyas, SH., MH.** selaku pembimbing II yang telah mengorbankan waktunya dan sabar dalam memberikan bimbingan kepada penulis, memberi arahan, dan saran yang membangun semangat penulis terhadap penyusunan Tesis ini. dan kepada para penguji penulis mulai dari Ujian Proposal hingga Ujian Tesis, **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, SH., MH, Prof. Dr. Irwansyah, SH., MH** dan **Prof. Farida Patittingi, SH., MH.** terima

kasih atas masukan, saran, dan arahnya yang sangat membantu dan membangun semangat penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.

Selain itu, penulis juga menyampaikan rasa terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada :

1. Ibu **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Strata Dua (S2) di Universitas Hasanuddin.
2. Ibu **Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., MH**, selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf.
3. Bapak **Dr. Hasbir Parerangi, SH., MH**, selaku ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum beserta seluruh staf.
4. Seluruh staf pengajar (dosen) dan pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan bantuan dan pengarahan selama proses perkuliahan dan penyusunan Tesis terkhusus **Ibu Rahma, Pak Rijal**, dan Ibu Perpustakaan.
5. Kepada teman-teman Pejuang Magister Hukum, **Ernita Ramadhani bym, Sunarti Sudirman, Ahmad Ishak, Kak Muh. Iqbal Maula, Muhammad Mutawalli, Rahmat Nur, Rikman Rivaldi, Inris Winni, Citra, Kak Winda, Efril, Indah** dan teman-teman lainnya yang tidak bisa saya sebut satu persatu.
6. Kepada sahabat-sahabatku S1 sampai sekarang yaitu **Dien Fitri Awalia Rahman, Riska Sari, Agnes Somi Hurint, Ernita**

Ramadhani, Sariwana, Ulfah, Akira, Yolanda, Ahmad Yani senantiasa berjuang, membantu dan saling menyemangati dalam meraih impian.

7. Saudari-saudariku **Ukhwatil Jannah**, terima kasih atas supportnya selama ini, rasa kebersamaannya, sesama angkatan 2014 Fakultas Hukum yang silaturahmi masih terjaga sampai sekarang.
8. Saudari-saudariku **Ummu Imarah** yaitu **Khansa, Waddah, Afifah, Inna, Reski, Retno, Syandri, Fatu, Nini, Syamsi, Hikmah**, dan **Nisa** terima kasih atas rasa persaudaraannya, perbedaan tidak memisahkan kita melainkan memperkuat ukhuwah kita, semoga bisa bertemu di surga-Nya nanti dan terkhusus **Ummi Sumayyah** terima kasih Ummi.
9. Teman-teman Asjak di Kejaksaan Negeri Gowa **Kak Novi, Kak Ammi, Pinky, Mutiah, Tini, Kak Arul, Bu Kasi Pidsus** dan terkhusus **Kak Yusriani Akib, S.H., M.H** terima kasih atas ilmu yang diberikan.
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf yang sebesar-besarnya atas segala kekurangan. Semoga kedepannya penulis dapat menempuh pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi lagi dan dapat memperbaiki kekurangan-kekurangan sebelumnya, dan dapat

mengabdikan diri pada masyarakat dan membuat orang tua tercinta bangga karena telah membesarkan anaknya.

Makassar, Februari 2021

Suarni. S

ABSTRAK

Suarni. S. *Politik Hukum Pemberantasan Kerusakan Hutan* (dibimbing oleh A.M. Yunus Wahid dan Anshori Ilyas).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui : (1) politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan di Indonesia, dan (2) harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam menangani kebakaran hutan di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan. Data diolah dan dianalisis menggunakan metode kualitatif dengan mengkaji arah kebijakan pemerintah dalam produk hukum peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, dan pendapat para ahli dan hasil penelitian yang disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dalam menangani kebakaran hutan, merupakan kebijakan hukum pemerintah dalam mengendalikan kebakaran hutan sebagai bentuk implementasi cita hukum negara yang termuat dalam *grundnorm* negara Indonesia, namun dalam implementasinya belum maksimal yang dipengaruhi oleh: pengelolaan hutan yang lebih mengutamakan keuntungan ekonomi, Penanganan kebakaran hutan yang lambang, Kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, Perlindungan hutan agar tetap lestari dan berkelanjutan tidak menjadi agenda politik utama, Rendahnya taraf sinkronisasi antara peraturan yang terkait dalam menangani kebakaran hutan, Lemahnya Penegakan hukum, dan Lebih mengutamakan upaya represif dalam mengendalikan kebakaran hutan. Adapun upaya kebijakan hukum pemerintah dalam menangani kebakaran hutan yaitu: membuat peta rawan kebakaran, sosialisasi dan memudahkan akses ke daerah yang rawan kebakaran, upaya pemadaman, upaya pasca kebakaran meliputi evaluasi, identifikasi, rehabilitasi dan penegakan hukum, termuatnya larangan dan pengenaan sanksi dalam peraturan perundang-undangan, instruksi presiden dalam melibatkan dan meningkatkan koordinasi semua lembaga negara, Pendekatan UU Tipikor dan pelibatan KPK dalam menangani kebakaran hutan, penggunaan *strict liability*, pemberian insentif bagi perusahaan atau masyarakat yang tidak melakukan pembakaran lagi, dan perbankan hijau berupa sanksi kepada pembakar hutan dengan tidak memberikan atau mengurangi kredit perusahaan yang terbukti melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kata Kunci: politik hukum, pemberantasan, harmonisasi, kerusakan hutan

ABSTRACT

Suarni. S. *Legal Politics of Eradicating Forest Destruction* (guided by A.M. Yunus Wahid and Anshori Ilyas).

This study aims to determine: (1) the legal politics of eradicating forest damage to handle forest fires in Indonesia, and (2) harmonizing laws and regulations in dealing with forest fires in Indonesia.

This research is a normative legal research using a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. Primary and secondary legal materials and non-legal materials were collected through literature study. The data is processed and analyzed using qualitative methods by examining the direction of government policies in the products of laws and regulations, court decisions, expert opinions and research results that are presented descriptively.

The results showed that the legal politics of eradicating forest damage in dealing with forest fires, is a government legal policy in controlling forest fires as a form of implementation of the ideals of state law contained in the Indonesian state grundnorm, but in its implementation it has not been maximally up influenced by: forest management that prioritizes profit economic, slow handling of forest fires, Lack of coordination between central and local governments, forest protection to remain sustainable is not the main political agenda, Low level of synchronization between regulations related to dealing with forest fires, weak law enforcement, and prioritizing repressive efforts in controlling forest fires. As for the government's legal policy efforts in managing forest fires, namely: making fire-prone maps, socializing and facilitating access to fire-prone areas, extinguishing efforts, post-fire efforts including evaluation, identification, rehabilitation and law enforcement, the imposition of prohibitions and imposition of sanctions in statutory regulations, presidential instructions in involving and improving coordination of all state institutions, the rules of Tipikor approach and the involvement of the KPK in handling forest fires, the use of strict liability, providing incentives for companies or communities that do not burn forests anymore, and green banking in the form of sanctions for arsonists forestry by not providing or reducing company credit is proven to have violated the provisions of laws and regulations.

Keywords: legal politics, eradicating, harmonization, forest damage.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	viii
ABSTRACK	x
DAFTAR ISI	xii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	11
E. Orisinalitas Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	13
A. Tinjauan Umum Politik Hukum.....	13
1. Pengertian Politik Hukum	13
2. Prinsip Politik Hukum	18
3. Ruang Lingkup Politik Hukum	21
4. Manfaat Politik Hukum	22
5. Politik dan Peranan Hukum dalam Pembangunan yang Berkeadilan	24
B. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	27

1.	Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	27
2.	Ruang Lingkup Kajian Prundang-Undangan	29
3.	Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	31
4.	Hierarki Norma	35
C.	Teori kewenangan	38
1.	Pengertian Kewenangan	38
2.	Sumber kewenangan	40
D.	Perlindungan dan Pengelolaan Hutan	41
1.	Tinjauan umum Lingkungan Hidup	41
2.	Tinjauan umum kehutanan	49
a.	Pengertian Hutan dan Kehutanan	49
b.	Jenis-jenis dan Manfaat Hutan.....	51
c.	Kebakaran hutan dan lahan	55
3.	Perlindungan dan Pengelolaan hutan.....	59
a.	Pengertian pengelolaan hutan.....	59
b.	Tujuan pengelolaan hutan	62
c.	Prinsip-prinsip Pengelolaan hutan Secara Berkelanjutan dan Berwawasan Ekologi	62
d.	Perlindungan hutan	66
E.	Kerangka Pikir	68
	Bagan Kerangka Pikir	72
F.	Definisi Operasional.....	73

BAB III METODE PENELITIAN.....77

A.	Tipe Penelitian.....	77
B.	Pendekatan Masalah.....	77
C.	Jenis dan Sumber Bahan Hukum	78
D.	Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	79
E.	Analisis Bahan Hukum	80

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	81
A. Politik Hukum Pemberantasan Kerusakan Hutan dalam Menangani Kebakaran Hutan	81
1. Kekuasaan Negara Terhadap Pengelolaan Hutan dengan Penanganan Kebakaran Hutan	83
2. Arah Kebijakan Penanganan Kerusakan Hutan yang Disebabkan oleh Kebakaran	92
3. Strategi Penanganan Kebakaran Hutan.....	144
B. Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Menangani Kebakaran Hutan di Indonesia.....	172
1. Harmonisasi secara Horizontal Perundang-undangan dalam Menangani Kebakaram Hutan di Indonesia.....	176
2. Harmonisasi secara Vertikal Peraturan Perundang- undangan dalam Menangani Kebakaran Hutan di Indonesia	185
BAB V PENUTUP.....	194
A. Kesimpulan.....	194
B. Saran	195
DAFTAR PUSTAKA.....	197

DAFTAR TABEL

1. Data Rekapitulasi Kebakaran Hutan dan Lahan Per Provinsi di Indonesia Tahun 2015-2019 115

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Politik merupakan hal yang melekat dan tidak terlepas dari lingkungan hidup manusia, sebagai makhluk yang *zoon politicon* manusia saling berinteraksi dan saling membutuhkan satu sama lainnya, begitu pun dengan alam lingkungannya. Politik hukum sebagai ilmu pengetahuan yang mulai berkembang dan menjadi sorotan sekarang ini, sebagai manifestasi dari kebuntuan metodologis dalam menjawab fenomena-fenomena yang terjadi di dalam masyarakat. Politik hukum mencakup pembentukan, pelaksanaan, pengaruh sampai pada penegakan hukumnya. Jika politik hukum dimaknai sebagai kebijakan dalam rangka mencapai tujuan negara, maka kebijakan pemerintah dalam menanani kebakaran hutan dapat dikategorikan sebagai politik hukum di bidang kehutanan.

Indonesia merupakan negara yang kaya akan sumber daya alamnya, salah satu anugerah berupa kekayaan alam yang dimiliki oleh Indonesia adalah hutan sebagai hutan tropis terbesar ketiga di dunia. Untuk tetap menjaga kelestarian dan keberlanjutannya maka sebagai konsekuensi negara hukum di perlukan adanya kebijakan resmi negara tentang pengelolaan hutan yang berkelanjutan.

Sebagai konkretisasi dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang berbunyi "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,*" dan diikuti pada Ayat (4) yang berbunyi "*Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan.....*". sehingga pemerintah yang diberikan kekuasaan oleh negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus segala hal yang berkaitan dengan hutan, termasuk di dalamnya memberikan perlindungan dalam melakukan kegiatan pengelolaan hutan. Selain itu, pemerintah juga harus memerhatikan hak asasi setiap manusia sebagaimana dalam pasal 28H ayat (1) menyatakan bahwa "*Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat.....*". hal ini sesuai dengan pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) yang menyatakan bahwa "*Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia*". Oleh karena itu, negara dalam melakukan pengelolaan hutan harus tetap memerhatikan keseimbangan ekosistem dan hak-hak warga negara.

Selaras dengan pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945, dalam pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1990 tentang Kehutanan juga menyatakan bahwa “*Semua hutan di dalam wilayah Republik Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”.

Sumber daya hutan mempunyai peran penting dalam penyediaan bahan baku industri, sumber pendapatan, menciptakan lapangan dan kesempatan kerja. Hasil hutan merupakan komoditi yang dapat diubah menjadi hasil olahan dalam upaya mendapat nilai tambah serta membuka peluang kesempatan kerja dan kesempatan berusaha.¹ Selain itu, hutan merupakan salah satu tempat berkembang biakan flora dan fauna serta sebagai penyangga keseimbangan ekologi, dan keberlanjutan lingkungan hidup.

Dalam rangka memperoleh manfaat yang optimal dari hutan dan kawasan hutan bagi kesejahteraan masyarakat, maka pada prinsipnya semua hutan dan kawasan hutan dapat dimanfaatkan dengan tetap memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tidak dibenarkan mengubah fungsi pokoknya. Pemanfaatan hutan dan kawasan hutan harus disesuaikan dengan fungsi pokoknya yaitu fungsi konservasi, lindung dan produksi. Untuk menjaga keberlangsungan fungsi pokok hutan dan kondisi hutan, dilakukan juga upaya rehabilitasi serta reklamasi hutan dan lahan, yang bertujuan selain mengembalikan kualitas hutan

¹Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

juga meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat, sehingga peran serta masyarakat merupakan inti keberhasilannya. Kesesuaian ketiga fungsi tersebut sangat dinamis dan yang paling penting adalah agar dalam pemanfaatannya harus tetap sinergi.²

Hutan sebagai suatu *biotic community* dan piramida kehidupan secara absolut membutuhkan *abiotic community*, yakni lahan, sebagai habitatnya. Adapun lahan sangat rentan terhadap bahaya erosi tanpa piramida kehidupan hutan. Kemudian sumber daya hutan dan lahan merupakan kesatuan alam yang mempunyai saling ketergantungan (*interdependence*) yang sangat tinggi. Selanjutnya fauna dan flora yang dalam banyak hal sangat menopang kehidupan manusia, baik dari segi makanan maupun obat-obatan yang mana hutan dan lahan merupakan habitat bagi piramida kehidupannya.³

Hutan Indonesia merupakan paru-paru dunia di mana Indonesia memiliki hutan sebesar 53% dari luas total didunia, di mana jenis hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki Indonesia sepanjang hamparan kepulauannya, khususnya di Sumatera, Kalimantan dan Irian Jaya.⁴

Sayangnya sumber daya hutan dan lahan Indonesia telah berada pada titik *ecological imbalances*. Kerusakan hutan di Indonesia diperkirakan antara 600.0000 Ha hingga 1.3 juta Ha per tahun. Adapun

²Ibid.,

³Sukandi Husin, 2009, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Ed. 1, Cet. 1, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 81.

⁴Sutia Fadli, T. et.al, 2019, *Tanggung Jawab Negara Terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia Ditinjau dari Perspektif Hukum Internasional*, Jurnal Fakultas Hukum Malikussalaeh, Vo.7 (2): 57.

kerusakan hutan dan lahan telah mencapai 43 juta Ha per tahun. Pada umumnya, hal ini disebabkan oleh terjadinya eksploitasi besar-besaran secara tidak berkelanjutan dan tidak berwawasan ekologi terhadap sumber daya hutan, baik untuk keperluan pengambilan hasil hutan, pembukaan lahan perkebunan, maupun untuk keperluan lain.⁵ Kerusakan hutan diperburuk lagi oleh kebakaran sebagai akibat dari pengaruh iklim atau faktor alam dan faktor perbuatan manusia.

Persoalan kerusakan hutan dan lahan sebagaimana diuraikan diatas terkhusus kebakaran hutan dan lahan sebagai akibat kegiatan pembukaan lahan (*land clearing*) melalui pembakaran. kebakaran hutan dan lahan ini telah menimbulkan pencemaran asap, yang menyebabkan perubahan iklim (*climate change*), dan pemanasan global (*global warming*) yang pada akhirnya memberikan beban dan gangguan tersendiri bagi ekosistem hutan.⁶

Ancaman serius terhadap sumber daya hutan dan lahan yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan pencemaran asap lintas batas negara (*transboundary haze pollution*). Kebakaran hutan dan lahan secara besar-besaran terjadi semenjak 1982, yang kemudian menjadi event tahunan. Penyebab kebakaran hutan adalah kegiatan manusia (*forest-related activities*), seperti peladangan berpindah, pembukaan lahan, praktik pertanian tebang bakar, dan *logging*. Secara statistik dapat digambarkan bahwa kerusakan hutan dan lahan

⁵ Sukandi Husin, Op.Cit, hal 82.

⁶ Ibid.,

disebabkan oleh konversi lahan, yakni sebesar 34%, kemudian diikuti berturut-turut oleh peladang berpindah 25%, , pertanian menetap 17%, transmigrasi 8%, konflik sosial 14% dan gejala alam 1%.⁷

Selain itu, kebakaran hutan di lahan gambut telah menimbulkan kerugian ekonomi yang besar. Berdasarkan data Bank Dunia, saat kebakaran lahan besar-besaran terjadi 2015 lalu nilai kerugian pemerintah mencapai Rp2,5 triliun. Jumlah kerugian itu belum termasuk dampak buruk bagi kesehatan masyarakat, terhentinya proses produksi, terganggunya kegiatan perdagangan dan transportasi, serta menurunnya nilai sumber daya di daerah terdampak. Jika ditotal, estimasi kerugian bisa membengkak hingga Rp. 221 triliun. Selama ini, masyarakat masih diizinkan melakukan pembakaran demi membuka lahan di kawasan gambut maksimal 2 hektare. Namun, pengawasan atas pembakaran tersebut seringkali tidak maksimal hingga akhirnya menimbulkan kebakaran lahan.⁸ Di tahun 2015 ini, terdapat 16.334 titik api (Lapan) atau 24.086 titik api (NASA FIRM) pada lima provinsi: Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan, dan Riau. Analisis data dan fakta kebakaran hutan dan lahan di lima provinsi itu sampai di bulan September 2015, Walhi menemukan bahwa titik api berada di dalam konsesi

⁷ Ibid, hal. 84.

⁸ Budi Wardhana, Deputi Perencanaan dan Kerjasama Badan Restorasi Gambut (BRG) dalam <https://bisnis.tempo.co/read/1235545/kerugian-ekonomi-akibat-kebakaran-hutan-capai-ratusan-triliun>. diakses pada tanggal 24 mei 2020 pada pukul 10.54 Wita.

perusahaan: Kalimantan Tengah (5.672), Kalimantan Barat (2.495), Riau (1.005), Sumatera Selatan (4.416), dan Jambi (2.842).⁹

Sedangkan dalam pasal 3 bagian a dan b Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Kerusakan Hutan (selanjutnya disingkat UUPPPH) menekankan untuk *“Menjamin keberadaan hutan secara berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian dan tidak merusak lingkungan serta ekosistem sekitarnya.”* Salah satunya adalah dengan melakukan upaya perlindungan hutan.

Selanjutnya dalam pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan terkhusus tentang kebakaran hutan untuk menghindari kerusakan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan daya-daya alam. Yang dimaksud dengan perbuatan manusia sendiri berupa melakukan pembakaran hutan tanpa izin atau membuang benda-benda yang menyebabkan kebakaran sedangkan kebakaran hutan dari daya-daya alam akibat petir, gunung berapi, reaksi sumber daya alam dan atau gempa.

Menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK RI) kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 mencapai luasan 5,393,781,219 Ha yaitu pada tahun 2015 seluas 2.611.411,44 Ha, tahun 2016 seluas 438.363,19 Ha, tahun 2017 seluas 165.483,92 Ha, tahun 2018 seluas 529.266,64 Ha, dan pada tahun 2019 seluas 1.649.258,00

⁹Kompas, 2015, *Asap dan Kejahatan Korporasi*. <https://nasional.kompas.com/read/2015/11/14/17022091/Asap.dan.Kejahatan.Korporasi?page=all>. Diakses pada tanggal 19 September 2020 pada pukul 14.53 Wita.

Ha. Jika merujuk pada data KLHK RI maka dapat dilihat bahwa dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 kebakaran hutan dan lahan terbesar terjadi pada tahun 2015.¹⁰ Kemudian berdasarkan hasil rapat koordinasi BNPB yang melibatkan pakar gambut dan kebakaran hutan pada bulan April 2019, 90 persen lahan sengaja dibakar.¹¹ Hal ini menuai pertanyaan dengan banyaknya kebakaran hutan yang terjadi di setiap tahunnya sedangkan berbagai kebijakan pemerintah sudah menekankan tentang pencegahan dan pemberantasan kerusakan hutan termasuk di dalamnya penanganan kebakaran hutan sampai pada penegakan hukum belum bisa merelai secara keseluruhan masalah ini.

Di samping itu, masalah pengelolaan hutan mulai pada masa orde baru, sudah sangat jelas belum menekankan pada pemanfaatn hutan secara berkelanjutan, eksploitasi secara besar-besaran terhadap sumber daya alam untuk kepentingan ekenomi terkadang mengesampingkan keberlanjutan lingkungan hidup, sehingga kerusakan hutan yang disebabkan kebakaran pada masa orde baru sangat memprihatikan. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem, Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, dan Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan

¹⁰Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi di Indonesia Tahun 2015-2020. http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran. diakses pada tanggal 24 September 2020 pada pukul 14.09 Wita

¹¹Tempo, 90 persen Lahan Sengaja dibakar, <https://majalah.tempo.co/read/wawancara/158421/90-persen-lahan-sengaja-dibakar>. diakses pada tanggal 5 juli 2020 pada pukul 17.16 Wita.

Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang Nomor 39 tahun 2014 tentang Perkebunan, dan ditambah lagi dengan munculnya Undang-undang No. 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor :P. 32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan, sampai pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

Adanya pemberlakuan beberapa peraturan perundang-undangan diatas, ternyata tidak menyurutkan permasalahan kerusakan hutan. Kebakaran hutan dan lahan masih terus berulang setiap tahunnya. Sedangkan dalam pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menekankan pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat, dan menekankan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, serta negara memberikan kewenangan kepada pemerintah agar lingkungan hidup tetap terjaga kelestariannya. Tidak hanya itu, berdasarkan instruksi Presiden masalah kebakaran hutan harus ditangani secara seksama dan tidak hanya cukup pada satu linear tetapi pada setiap instansi lembaga pemerintahan serta penekanan sanksi yang tegas bagi pelaku perusak hutan terkhusus pembakaran hutan. Selain itu hampir setiap tahun digencarkan sosialisasi pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dan lahan oleh Kementerian Lingkungan Hidup. Tetapi tetap saja program

kebijaksanaan pemerintah belum juga menunjukkan hasil yang signifikan.

Telah banyak masalah kebakaran hutan yang menjerat para korporasi maupun perorangan dalam masalah ini, bahkan pemerintah tak luput dari tuntutan diperadilan untuk lebih memerhatikan lingkungan hidup di sektor kehutanan. Disamping itu, politik hukum perundang-undangan yang menjadi dasar dalam mencegah dan menangani kebakaran hutan dan lahan di Indonesia belum menunjukkan hasil yang signifikan. Oleh karena itu, perhatian pemerintah dengan kekuasaan yang diberikan oleh negara untuk mengatur dan membuat kebijakan masalah pemberantasan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan perlu dikaji baik dari arah politik hukumnya maupun harmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang terkait dalam mencegah dan memberantas kebakaran hutan agar tidak terus berulang setiap tahunnya.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk mengkaji lebih lanjut mengenai arah kebijakan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam mencegah dan memberantas kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran dengan judul tesis "Politik Hukum Pemberantasan Kerusakan Hutan".

B. Rumusan Masalah

1. Sejauh mana politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan di Indonesia?

2. Sejauh manakah harmonisasi peraturan perundang-undangan terhadap larangan membakar hutan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui harmonisasi peraturan perundang-undangan terhadap larangan membakar hutan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat teoritis dari kajian ini adalah untuk memperkaya literasi seputar kajian tentang politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dalam kaitannya dengan penanganan kebakaran hutan. Adapun manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai referensi dan masukan kepada pihak-pihak terkait tentang politik hukum pemberantasan kerusakan hutan yang demokratis dan responsif dalam memberikan perlindungan dan pengendalian kebakaran hutan agar hutan tetap terjaga keseimbangannya dan tetap lestari serta berkelanjutan.

E. Orisinalitas Penelitian

Dari hasil penelusuran yang dilakukan penulis terhadap penelitian “Politik Hukum Pemberantasan Kerusakan Hutan”, belum pernah ada yang melakukan penelitian sebelumnya. Akan tetapi, pernah ada yang meneliti berkaitan dengan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran yaitu Muhammad Zakaria, S.H., M.H., Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Tahun 2017, dengan judul

“Penegakan Hukum Pidana terhadap Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau”. Tesis ini secara spesifik membahas tentang Penegakan hukum pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan, dan kendala yang dihadapi oleh penegak hukum dalam memberantas pelaku pembakaran hutan dan lahan serta upaya yang sesuai dengan dengan penanganan permasalahan tindak pidana pembakaran hutan dan lahan. Lokasi penelitiannya berada di Provinsi Riau. Sedangkan dalam tesis penulis, penulis akan meneliti mengenai politik hukum pemberantasan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran dengan tipe penelitian normatif. Letak khusus penelitian penulis lebih mengfokuskan pada sejauh mana politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam memberantas kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran sehingga fokus kajian berupa menganalisa dasar dan arah kebijakan-kebijakan hukum pemerintah dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang terkait dalam pemberantasan kerusakan hutan terkhusus yan disebabkan oleh kebakaran yang dikaitkan dengan putusan pengadilan yang sudah inkra.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. TINJAUAN UMUM POLITIK HUKUM

1. Pengertian Politik Hukum

Sudah banyak literatur-literatur yang memberikan pengertian atau definisi tentang makna dari politik hukum. Perbedaan pemikiran dari para ahli dalam memaknai politik hukum bukanlah masalah yang pertama kali dihadapi dalam dunia keilmuan, sama halnya dengan pendefinisian hukum oleh Achmad Ali dalam bukunya “Menguak Tabir Hukum” mengemukakan sulitnya pendefinisian hukum baik yang bersifat internal maupun eksternal, kesulitan ini dikarenakan hukum ini bersifat abstrak dan meskipun dalam manifestasinya dapat berwujud konkret dan tentunya pemikiran setiap orang belum tentu sama dalam memberikan suatu pengertian.

Perlu disadari bahwa ragam istilah hukum yang kini dipakai dalam literatur-literatur hukum di Indonesia dari para pengkaji hukum Indonesia diadopsi dari beragam istilah hukum yang terdapat dalam tradisi ilmu hukum Belanda, seperti hukum tata negara (*staatrecht*), hukum administrasi (*administratiefrecht*), hukum perdata (*privaterecht*), dan hukum pidana (*strafrecht*).¹² Namun, dari kesulitan dan banyaknya

¹² Iman Syaukani dan A. Ahsin Thohari, 2012, *Dasar-dasar Politik Hukum*, Ed.1. Cet.8. Depok: Rajawali Pers, hal. 18.

penggunaan istilah-istilah bukan berarti tidak adanya definisi yang relevan untuk memberikan definisi tentang politik hukum.

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtpolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *recht* dan *politiek*.¹³ Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum¹⁴ dan *politiek* dalam bahasa Belanda yang ditulis oleh Van der Tas mengandung arti *beleid*. Kata *beleid* dalam bahasa Indonesia berarti kebijakan (*policy*). Dari penjelasan itu bisa dikatakan bahwa politik hukum secara singkat berarti kebijakan hukum.¹⁵

Bellefroid memberikan definisi bahwa “politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan pada hukum yang ada sekarang, sehingga dapat memenuhi syarat-syarat baru dari hidup kemasyarakatan”. Lalu ia melanjutkan “perkembangan tertib hukum, karena dia menjadikan *ius constitutum* (hukum yang berlaku sekarang) yang dikembangkan dari stelsel-stelsel hukum yang lama, menjadi *ius constituendum* atau hukum untuk masa yang akan datang (hukum yang dicita-citakan)”. Sedangkan E. Utrecht, mengungkapkan dua hal, yaitu tentang “politik hukum dan filsafat hukum. Namun, sayangnya ia tidak mengungkapkan dalam posisi yang mana kedudukan dari politik hukum dan filsafat hukum dalam ilmu hukum positif dengan ilmu-ilmu pembantunya. Hukum menjadi objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan

¹³ *Ibid.*, hal. 19.

¹⁴ *Ibid.*,

¹⁵ *Ibid*, hal. 21-22.

bagaimana seharusnya manusia bertindak, politik hukum berusaha menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan fakta sosial (*sociale werkelijkhed*). Akan tetapi, kadang-kadang juga untuk menjauhkan tata hukum dari *sociale werkelijkheid* yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan. Suatu *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu”.¹⁶

Sementara itu, Sajipto Raharjo mendefinisikan “politik hukum sebagai cara yang hendak dipakai dan aktivitas memilih untuk mencapai suatu tujuan sosial dengan hukum tertentu di dalam masyarakat, yang cakupannya meliputi jawaban dari beberapa pertanyaan mendasar berikut.¹⁷

- a. Tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem yang ada?
- b. Cara-cara apa dan yang mana yang dirasa paling baik digunakan dalam mencapai tujuan tersebut?
- c. Kapan waktunya dan melalui cara bagaimana hukum itu perlu diubah?
- d. Dapatkah suatu pola yang baku dan mapan dirumuskan untuk membantu dalam memutuskan proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut dengan baik? Termasuk di

¹⁶ Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2010, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 10.

¹⁷ Sajipto Raharjo dalam Deddy Ismatullah dan Enung Nurjannah, 2018, *Politik Hukum Kajian Hukum Tata Negara*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya, hal.23-24.

dalamnya proses untuk memperbaiki hukum secara efisien dengan perubahan total; dengan perubahan bagian demi bagian”.¹⁸

Kemudian Mahfud MD, dalam bukunya “*Politik Hukum di Indonesia*” memberikan pengertian atau definisi tentang politik hukum, bahwa politik hukum adalah “*legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.” Dengan demikian, menurutnya “politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan yang kesemuanya dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum di dalam Pembukaan UUD NRI 1945”.¹⁹ Tujuan negara sendiri terdapat pada Pembukaan UUD NRI 1945 pada alinea IV merupakan bentuk dan dasar filsafat negara yang meliputi”:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. memajukan kesejahteraan umum;
3. mencerdaskan kehidupan bangsa, dan;
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”.

Padmo Wahjono mengatakan bahwa “politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk”. Definisi ini kemudian diperjelas oleh Padmo Wahjono ketika

¹⁸ Winardi dan Sirajuddin, 2019, *Politik Hukum*, Malang: Setara Press, hal. 23.

¹⁹ Mahfud MD (a), 2019, *Politik Hukum di Indonesia*, Ed.Revisi, Cet.9, Depok:Rajawali Pers, hal.1.

mengemukakan di dalam majalah forum keadilan, bahwa “politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum”.²⁰

Selanjutnya, Abdul Hakim Garuda Nusantara, kini Ketua Komnas HAM, mendefinisikan “politik hukum sebagai *legal policy* atau kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu yang meliputi:²¹

1. pelaksanaan secara konsisten ketentuan hukum yang telah ada;
2. pembangunan hukum yang berintikan pembaruan atas hukum yang telah ada dan pembuatan hukum-hukum baru;
3. penegasan fungsi lembaga penegak hukum serta pembinaan para anggotanya; dan
4. peningkatan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi elit pengambil kebijakan”.

Kemudian dari pengertian tersebut Mahfud MD menjelaskan bahwa “politik hukum dapat dilihat dari sudut pandang lain, yakni sebagai kristalisasi dari kehendak-kehendak politik saling bersaing dalam pemberlakuan hukum sehingga latar belakang politik tertentu dapat melahirkan hukum dengan karakter tertentu”.²²

²⁰ Mahfud MD (b), 2017, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Ed.1. Cet.4, Depok: Rajawali Pers, hal.13-14.

²¹ *Ibid*, hal.15.

²² *Ibid*, dalam hal ini Mahfud MD menggambarkan bahwa perubahan-perubahan karakter produk hukum dan politik hukum dipengaruhi oleh perubahan-perubahan konfigurasi politik. Kemudian Mahfud MD (*Ibid*, hal. 66) menjelaskan variabel

Dari berbagai definisi yang dikemukakan diatas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan negara tentang hukum yang berlaku dan pergantian hukum lama menjadi hukum yang baru yang dicita-citakan sesuai dengan tujuan negara melalui pembentukan, penerapan dan penegakan. Selain itu, dalam politik hukum dapat dilihat karakter dari kebijakan negara tersebut melalui konfigurasi politik dan produk hukumnya.

2. Prinsip Politik Hukum

Lebih lanjut Mahfud MD menjelaskan bahwa “Hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan tersebut, selain berpijak pada lima dasar untuk mencapai tujuan negara. Juga harus berfungsi dan berpijak pada empat prinsip cita hukum (*rechtsidee*), yakni:²³

1. Melindungi semua unsur bangsa (*nation*) demi keutuhan (integritas)
2. Mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan kemasyarakatan.
3. Mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum (nomokrasi)
4. Menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan berkeadaban dalam hidup beragama”.

kongfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non demokratis), sedangkan variabel karakter produk hukum dibagi atas produk hukum yang berkarakter responsive atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Dengan pecahan kedua variabel tersebut ke dalam konsep-konsep yang dikotomis, maka...kongfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom, sedangkan konfigurasi politik otoriter (nondemokratis) akan melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif/ortodoks atau menindas.

²³ Mahfud MD, Op.Cit. (b), hal. 18 Et. Seqq.

Empat prinsip cita hukum tersebut haruslah selalu menjadi asas umum yang memandu terwujudnya tujuan dan cita-cita negara, sebab cita hukum adalah kerangka keyakinan (*belief framework*) yang bersifat normatif dan konstitutif. Cita hukum itu bersifat normatif karena berungsi sebagai pangkal dan prasyarat ideal yang mendasari setiap hukum yang berlaku, dan bersifat konstitutif karena mengarahkan hukum pada tujuan yang hendak dicapai oleh negara.

Dari empat prinsip tersebut, maka masalah-masalah mendasar yang harus diperhatikan di dalam politik hukum nasional adalah”:

- a. Hukum harus memelihara integritas bangsa baik secara ideologis maupun secara territorial. Di sini hukum dituntut untuk menjadi perekat keutuhan bangsa yang menimbulkan semangat bersatu, sepenanggungan, sehidup senasib, dan selalu berdampingan secara damai. Tidak boleh ada hukum yang berpotensi mengancam integritas dan kalau itu ada, maka ia haruslah dianggap bertentangan dengan tujuan negara dan cita hukum sehingga harus dicoret atau ditangkal di dalam politik hukum. Hukum dalam fungsinya sebagai perekat ikatan kebangsaan harus berintikan keadilan dan harus bisa memberi penghidupan, mendorong kesetaraan, dan menjamin keamanan bagi semua unsur bangsa tanpa boleh membedakan perlakuan berdasarkan strata sosial, suku, budaya, politik, agama, dan ekonomi. Terkait dengan ini, maka kebijakan unifikasi dan kodifikasi hukum haruslah

benar-benar selektif tertuju pada bidang yang benar-benar dapat dianggap sebagai hukum bersama. Sebab politik hukum yang bersifat uniformitas seperti itu pada dasarnya tidak sejalan dengan realitas bangsa majemuk yang memiliki struktur, sistem, dan dinamikanya sendiri-sendiri.

- b. Hukum harus membuka jalan termasuk menjamin terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia dalam arti hukum harus mengatur perbedaan sosial dan ekonomis warga masyarakat sedemikian rupa agar memberi manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Mereka yang paling mempunyai peluang untuk mencapai prospek kesejahteraan, pendapatan, dan otoritas harus diberi perlindungan khusus, bukan dibiarkan bersaing secara bebas dengan yang kuat karena hal itu pasti tidak adil.
- c. Hukum harus menjamin tampilnya tata politik dan kenegaraan yang demokratis dan nomokratis. Demokratis berarti mencerminkan kepentingan rakyat yang diseleksi dan ditetapkan bersama melalui cara-cara jujur, adil, dan bebas (tanpa tekanan) untuk kemudian diterima apa pun hasilnya sebagai hasil musyawarah. Nomokrasi berarti pelaksanaan dari semua aspek kehidupan bernegara, termasuk keputusan-keputusan yang harus diambil secara demokratis, haruslah berpedoman pada aturan-aturan hukum yang menjamin pengambilan keputusan dan pelaksanaannya secara

jujur dan adil. Dalam kaitan ini rakyat harus digerakkan untuk berpartisipasi menentukan substansi hukum dengan nilai-nilai keadilan yang diyakininya agar isi hukum itu bukan hanya merupakan kehendak penguasa.

- d. Hukum harus mampu membangun terciptanya toleransi hidup beragama di antara para warganya dan menjamin agar tak seorang pun melanggar atau dilanggar haknya dalam memeluk dan melaksanakan ajaran agama yang diyakini dan dianut. Tidak boleh ada produk hukum yang memberi tempat pada intoleransi dalam kehidupan beragama. Hukum yang tujuannya mengatur agar tidak terjadi benturan antar pemeluk agama diperbolehkan, tetapi harus dibuat sedemikian rupa agar hukum itu tidak disalahgunakan atau dijadikan alat untuk melakukan diskriminasi atau melakukan perbuatan-perbuatan yang melanggar kebebasan beragama”.

3. Ruang Lingkup Politik Hukum

Iman Syaukani menjelaskan bawah “ketika kita berbicara tentang wilayah kajian (domain) sebuah disiplin ilmu yang akan dipergunakan, politik hukum dalam perspektif akademis tidak hanya berbicara sebatas pengertian di atas an sich tetapi mengkritisi juga produk-produk hukum yang telah dibentuk. Dengan demikian, politik hukum menganut prinsip double movement, yaitu selain sebagai kerangka piker merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (legal policy) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, ia juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk

hukum yang telah diundangkan berdasarkan legal policy di atas. Berdasarkan uraian tersebut Iman Syaukani menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut :

- a. Proses penggalan nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara yang berwenang merumuskan politik hukum;
- c. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
- d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
- e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan;
- f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara”.

4. Manfaat Politik Hukum

“Politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam elemen wilayah kajian di atas dapat menghasilkan sebuah kebijakan hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat. Enam wilayah kajian itu tentu saja bersifat integral satu sama lainnya. Ruang lingkup pertama merupakan tahap awal

dari kajian politik hukum. Pada tahun ini kita ingin mengetahui apakah nilai-nilai (*values*) dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat telah diakomodasi oleh penyelenggara negara yang merumuskan politik hukum atau bahkan mungkin sebaliknya. Kajian terhadap bidang ini penting untuk dilakukan karena secara substansi hukum tidak pernah lepas dari struktur rohaniah masyarakat yang bersangkutan, atau masyarakat yang mendukung hukum tersebut. Hal ini berarti bahwa jika hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, maka bisa dipastikan resistansi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Bila dikaitkan dengan teori berkelanjutan hukum, hukum yang baik harus memenuhi syarat sosiologis, filosofis, dan yuridis.²⁴

Kajian ini bisa dikatakan sebagai satu bentuk kritikan terhadap kebijakan hukum (*legal policy*) yang telah dirumuskan dan bentuk-bentuk hukum positif (*ius constitutum*) yang telah diterapkan. Autokritik ini memberikan manfaat untuk mengevaluasi sebuah politik hukum dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dan dilaksanakan berdasarkan politik hukum tersebut. Bila setelah dilakukan evaluasi ternyata politik hukum dan pelaksanaannya dalam peraturan perundang-undangan sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masyarakat, keduanya harus dilakukan perbaharuan dengan rumusan yang baru. Ini

²⁴ Deddy Ismatullah dan Enung Nurjannah, Op.Cit. hal. 27. Et. Seq

dimaksudkan agar hukum senantiasa sesuai dengan dinamika yang terus terjadi dalam masyarakat.

Upaya memahami paradigma (pandangan) keilmuan, pada prinsipnya sangat membantu untuk merumuskan tentang apa yang harus dipelajari, persoalan-persoalan apa yang harus dijawab secara ilmiah. Tidak hanya itu, paradigma juga sangat membantu merumuskan jawaban-jawaban dari sejumlah pertanyaan dan standar nilai sebagai kerangka dasar berpikir apa yang harus diikuti dalam menginterpretasikan dan mengkaji setiap fenomena sosial, termasuk politik hukum sebagai ilmu, guna melahirkan sebuah temuan baru dalam ilmu pengetahuan atau memperkuat temuan-temuan yang telah ada.

Politik hukum sebagai salah satu disiplin ilmu hukum sebagai alternatif di tengah kebuntuan metodologis dalam memahami kompleksitas hubungan antara hukum dan entitas bukan hukum, terutama dalam kaitan studi ini adalah politik. Pada tahap inilah disiplin politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum sarat dengan warna politik, atau lebih tepatnya bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari proses politik (*law as a political process*)”.

5. Politik dan Peranan Hukum dalam Pembangunan yang Berkeadilan

Politik adalah “interaksi antara pemerintah dan masyarakat dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat

tentang kebaikan, bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilaya”.²⁵

Memang tidak salah jika Mahfud MD kukuh untuk tetap mengatakan bahwa “hukum itu sejatinya adaah produk politik, sehingga sarat dengan kepentingan politik yang turut mewarnainya. Hukum itu merupakan produk politik sehingga karakter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh keseimbangan kekuatan atau kongfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik, sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisasi dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di kalangan politisi. Meskipun dari sudut das sollen ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun secara das sein hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh kongfigurasi politik yang mewarnainya.”²⁶

Untuk memperkuat basis logika atau pemikirannya di atas, Mahfud MD menguraikan lebih luas bahwa “terdapat kemungkinan asumsi dasar hubungan subsistem antara politik dan hukum berikut ini²⁷:

- a. Hukum determinan atas politik dalam arti, politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum, sehingga permainan politik apapun bentuknya haruslah tunduk pada aturan-aturan hukum dan hukum haruslah menyediakan seperangkat aturan main untuk semua kehidupan politik;

²⁵ Ibid, hal. 39.

²⁶ Ibid.,

²⁷ Ibid, hal. 40.

- b. Politik determinan atas hukum dan arti politiklah yang menentukan kehidupan hukum. Hal ini didasarkan pada kenyataan bahkan hukum tidak lain merupakan produk politik, sehingga kalimat-kalimat tidak hukum tidak lain merupakan produk politik, sehingga kalimat-kalimat hukum tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. Di sini hukum dilihat secara empiris (*das sein*) sebagai politik hukum, bukan hukum sebagai keharusan-keharusan (*das sollen*);
- c. Antara hukum dan politik terjalin hubungan yang independen atau saling tergantung, di mana keduanya dinggap sebagai subsistem yang mempunyai kedudukan atau kekuatan seimbang. Adagiumnya adalah hukum tanpa kekuasaan politik akan lumpuh, dan politik tanpa hukum akan menimbulkan kezaliman/kewenang-wenangan”.

Sri Soemantri pernah mengonstatasi hubungan antara hukum dan politik di Indonesia, “hukum dan politik di Indonesia ibarat perjalanan lokomotif kereta api yang keluar dari relnya, jika hukum diibaratkan rel dan politik diibaratkan lokomotif, maka sering terlihat lokomotif itu keluar dari rel yang seharusnya dilewatinya”. Sehingga pada tahap inilah Sajipto Rahardjo berpandangan bahwa “politik hukum mengajak kita untuk mengetahui bahwa hukum sarat dengan warna politik atau lebih tepatnya bahwa hukum harus dipandang sebagai hasil dari proses politik.

Subsistem politik memiliki konsentrasi energy yang lebih besar daripada subsistem hukum. Hal ini mengakibatkan hukum apabila berhadapan dengan politik berada pada kedudukan yang lebih rendah”.

B. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Pengertian Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam dunia ilmu pengetahuan hukum (*law science*), terutama pada bagian-bagian yang erat hubungannya dengan pembuatan hukum (*law making*) dan pelaksanaannya (*law enforcement*).²⁸ Salah satu pembuatan dan pelaksanaan hukum yang sering dikaji dalam hukum positif di Indonesia adalah peraturan perundang-undangan.

Sama halnya dengan banyaknya definisi hukum yang diberikan oleh pakar begitu pun dengan pengertian peraturan perundang-undangan, banyak para ahli di bidang ini mengemukakan pendapatnya, dan di bawah ini beberapa pakar yang penulis pilih yang bisa memberikan definisi akan peraturan perundang-undangan.

Dalam bahasa Belanda perundang-undangan, disebut dengan istilah “*Wettelijke*” berasal dari kata “*Wet*” yang artinya Undang-Undang jika disebut *Wettelijke Regeling/Wettelijk Regels*, maka berarti peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, “perundang-undangan adalah peraturan dan peraturan adalah peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan, adalah setiap Keputusan yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga dan atau pejabat negara yang

²⁸ Ni'matul Huda, 2014, *Hukum Tata Negara Indonesia Edisi Revisi*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 23.

mempunyai wewenang dan (menjelmakan) fungsi legislative sesuai dengan tata cara berlaku dalam bentuk tertulis”.²⁹

Bagir manan mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan, adalah suatu aturan-aturan tingkah laku yang mengikat secara umum dapat berisi ketentuan-ketentuan mengenai fungsi, hak, kewajiban, status atau suatu tatanan”.³⁰

Lain dari pendapat tersebut, dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa “peraturan perundang-undangan adalah semua susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berbentuk dalam suatu undang-undang ke bawah yaitu semua produk hukum yang melibatkan peran lembaga perwakilan rakyat (legislatif) bersama-sama dengan eksekutif (pemerintah) ataupun yang melibatkan peran eksekutif karena kedudukan politiknya dalam melaksanakan produk legislatif yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat bersama-sama dengan eksekutif (pemerintah) sesuai tingkatannya masing-masing”.

Lebih lanjut, dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa termasuk juga dalam pengertian peraturan perundang-undangan, adalah “semua perangkat peraturan yang tingkatannya berada di bawah undang-undang dan dimaksudkan untuk mengimplementasikan ketentuan-ketentuan yang termuat dalam bentuk regulasi yang tingkatannya lebih tinggi. Hal itu sebagai konsekuensi dianutnya ajaran pemisahan kekuasaan”.

²⁹ Nurur Qamar & Farah Syah Rezah, 2010, *Ilmu dan Teknik Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Makassar : CV. Social Politic Genius (SIGN), hal. 2.

³⁰ Ibid, hal. 7, Et. Seq.

Kemudian M. Solly Lubis, merumuskan dengan singkat tentang pengertian peraturan perundang-undangan adalah “sebagai proses peraturan negara”. Selanjutnya H. A. S. Natabaya, mengatakan bahwa “umunya para ahli Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi di Indonesia, berpandangan bahwa peraturan perundang-undangan adalah sebagai aturan tertulis yang isinya mengikat secara umum yang dibentuk/dibuat oleh lembaga/pejabat yang berwenang untuk itu, baik di tingkat pusat maupun daerah”.

Pengertian peraturan perundang-undangan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan”.

2. Ruang Lingkup Kajian Teori Perundang-undangan

Perlu diketahui bahwa tatkala kita membicarakan tentang perundang-undangan (*legislation, wetgeving, gesetzgebung*), maka akan dibahas di dalamnya meliputi dua aspek sebagai berikut “:³¹

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik pusat maupun daerah;

³¹ Ibid, hal. 11.

2. Perundang-undangan merupakan segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan aktualisasi pembentukan peraturan-peraturan baik di pusat maupun di daerah”.

Pada dasarnya teori perundang-undangan mulai bekerja secara kognitif manakala terjadi permasalahan dalam ilmu Perundang-Undangan. Teori Perundang-Undangan menyediakan konstruksi berpikir secara teoritis mengenai bagaimana idealnya dari Perundang-Undangan oleh karena ilmu pengetahuan Perundang-Undangan mengkaji peraturan negara. Menurut Attamimi, “dengan merujuk pada sistem di Indonesia, teori Perundang-Undangan mengkaji :³²

1. Sistem pemerintah negara dan sistem pembentukan peraturan negara di Indonesia serta perbandingannya dengan negara lain.
2. Hakikat Perundang-Undangan yang lahir dari kekuasaan Perundang-Undangan (*pouvoir reglementaire*), serta yang lahir dari kekuasaan pemerintah atau eksekutif (*pouvoir executive*).
3. Perbedaan Undang-Undang Indonesia yang menetapkan peraturan berlaku umum (*wetgeving*) dengan yang menetapkan anggaran negara (*Staatsbegroting*).
4. Mengetahui materi muatan yang khas bagi Undang-Undang Indonesia secara lebih dalam dan cara menemukannya.

³² A. Sakti Ramdhon Syah R, 2020, *Perundang-Undangan Indonesia Kajian Mengenai Ilmu dan Teori Perundang-Undangan serta Pembentukannya*, Makassar : CV. Social Politic Genius (SIGN), Hal. 20.

5. Pemahaman tentang '*het wetsbegrip*' yang dianut dalam UUD NRI 1945”.

3. Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Selanjutnya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai suatu pedoman untuk memandu pembentukan peraturan prundang-undangan yang baik (*good legislation*), maka konsepsi asas-asas pembentukan peratuan perundang-undangan ini mendapatkan perhatian yang tersendiri dari berbagai kalangan pemikiran.³³

Berkaitan dengan hal tersebut, dalam khasanah kepustakaan ilmu hukum, telah banyak sarjana yang mengemukakan berbagai asas-asas hukum itu. Hal ini tentu merupakan bagian dari sumbangsih intelektual demi mewujudkan suatu pembentuk peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*) itu sendiri.

I.C. Van Der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan prundang-undangan yang baik (*beginselenvan behoorlijke regelgeving*) kedalam asas-asas yang formal dan material. “Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan yang jelas (*beginssel van duidelijke doelstelling*);
2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginset van het juiste organ*);
3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginssel*);

³³ Dayanto, 2018, *Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia: Konsep dan Teknik Pembentukannya Berbasis Good Legislation*, Jakarta: Deepublish, hal. 30

4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beinsel van uitvoerbaarheid*);
5. Asas konsensus (*het beginsel van consesnsus*).

Sedangkan asas-asas material meliputi:

1. Asas tentang terminology dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminology en duidelijke systematiek*);
2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginse*l);
4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginse*l);
5. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*)”.

Montesquieu dalam bukunya “*L’Spirit des Louis*” menjelaskan, bahwa “dalam pembentukan peraturan perundang-undangan hal-hal yang dijadikan asas-asas, antara lain adalah:

1. Gaya harus padat (*concise*) dan mudah (*simple*); kalimat-kalimat bersifat kebesaran dan retorikal hanya tambahan yang membingungkan.
2. Istilah yang dipilih hendaknya sebisa mungkin bersifat mutlak dan tidak relatif, dengan maksud meminimalisasi kesempatan untuk perbedaan pendapat dari individu.

3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang *riil* dan *actual*, menghindari sesuatu yang metaforik dan hipotetik.
4. Hukum hendaknya tidak halus (*not be subtle*), karena hukum dibentuk untuk rakyat dengan pengertian yang sedang; bahasa hukum bukan latihan logika, melainkan untuk pemahaman yang sederhana dari orang rata-rata.
5. Hukum hendaknya, tidak merancukan pokok masalah dengan pengecualian, pembatasan, atau pengubahan, kecuali hanya apabila benar-benar diperlukan.
6. Hukum hendaknya tidak bersifat argumentasi atau dapat diperdebatkan; adalah berbahaya merinci alasan-alasan hukum, karena hal itu akan lebih menumbuhkan pertentangan-pertentangan.
7. Lebih daripada semua itu, pembentukan hukum hendaknya dipertimbangkan dengan matan dan mempunyai manfaat praktis, dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar, keadilan, dan hakikat permasalahan; sebab hukum yang lemah, tidak perlu, dan tidak adil hanya akan membawa seluruh sistem perundang-undangan kepada *image* yang buruk dan menggoyahkan kewibawaan negara”.

Purnadi Perbacara dan Soerjono Soekanto “menemukakan asas-asas peraturan perundan-undangan sebagai berikut:

1. Undang-undang tidak berlaku surut;

2. Undang-undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
3. Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generali*);
4. Undang-undang yang berlaku belakangan membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu;
5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat;
6. Undang-undang sebagai sarana untuk semaksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat atau pun individu, melalui pembaruan atau pelestarian (*asas welvaarstaat*)”.

Kemudian dalam Undang-undan No. 12 Tahun 2011 juga diatur asas-asas yang harus terkandung dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Dalam “pasal 6 menyatakan:

1. Materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan;
 - d. Kekeluargaan;
 - e. Kenusantaraan;
 - f. Bhineka tunggal ika;
 - g. Keadilan;

- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
2. Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), peraturan perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

4. Hierarki Norma

Teori hierarki norma tidak bisa dipisahkan dari pemikiran salah satu tokoh *positivism* hukum yang sangat berpengaruh yakni Hans Kelsen. Di dalam bukunya yang berjudul “*General Theory of Law and State*” maupun *Pure Theory of law*, Hans Kelsen mengemukakan “penjelasan yang ketat tentang tatanan hukum sebagai kesatuan sistem norma dengan mengajukan pertanyaan kunci berupa: apa yang menjadikan terbentuknya sistem dari serangkaian norma? Kapan Norma termasuk ke dalam suatu sistem norma tertentu, ke dalam suatu tatanan hukum? Pertanyaan ini menyangkut pertanyaan tentang dasar validitas suatu norma?”.³⁴

Hans Kelsen terkenal dengan konsep hukum murninya (*reine rechtslehre, the pure theory of law*), yang ingin membersihkan ilmu hukum dari anasir-anasir yang sifatnya nonhukum, seperti kultur, moral, politik

³⁴Ibid, hal. 47.

sosiologis, dan sebagainya.³⁵ Karakter positivisme dari **Hans Kelsen**, sangat “kental” dalam tiga ajarannya yang utama, yang sangat menekankan pengakuannya hanya pada eksistensi hukum positif. Ada tiga ajaran utama Hans Kelsen yakni: “Ajaran hukum murni, Ajaran tentang *Grundnorm*, dan Ajaran tentang *Stufenbautheorie*”.³⁶

Berkaitan dengan tatanan hukum, bagi Hans Kelsen, “norma-norma dalam sebuah tatanan hukum mengatur tingkah laku manusia. Ciri pertama yang lazim dijumpai pada semua tatanan sosial yang diistilahkan sebagai “hukum” ialah bahwa semua tatanan itu merupakan tata tingkah laku manusia. Perilaku ini bisa berupa tindakan positif atau non-tindakan (yakni tidak mengambil tindakan, pembiaran, penghindaran, penghentian tindakan). Tatanan hukum, sebagai tatanan sosial, mengatur secara positif perilaku individu selama perilaku ini ditujukan, secara langsung maupun tidak langsung kepada individu lain. Objek yang diatur oleh sebuah tatanan hukum adalah perilaku satu individu dalam hubungannya dengan satu, beberapa, atau semua individu lain perilaku timbal balik antar individu.”³⁷

Ciri kedua ialah bahwa semua tatanan itu merupakan tatanan pemaksa. Ini berarti bahwa semua tatanan itu bereaksi terhadap kejadian-kejadian tertentu, yang dianggap sebagai sesuatu yang tidak dikehendaki

³⁵Achmad Ali 2012, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana, Hal. 58.

³⁶Ibid, Hal. 60.

³⁷Op.Cit. hal.47. Et.Seq.

karena merugikan masyarakat. Reaksi tersebut terutama ditujukan terhadap tingkah laku manusia yang merugikan ini, dengan menggunakan tindakan paksa”.

Berkaitan dengan validitasi norma hukum, diungkapkan oleh Hans Kelsen bahwa “landasan validitas suatu norma, seperti uji kebenaran dari pernyataan tentang “kenyataan”, bukanlah konfirmasinya dengan kenyataan. Fakta bahwa seseorang memerintahkan sesuatu, itu saja bukan merupakan alasan bagi pernyataan orang harus berbuat sesuai dengan perintah tersebut, bukan alasan untuk memandang perintah tersebut sebagai norma yang valid, bukan alasan validitas dari norma tersebut yang isinya sesuai dengan perintah tersebut. dasar validitas suatu norma bukan pada kenyataan melainkan kepada norma lain yang menjadi sumber lahirnya norma tersebut. norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, disebut sebagai “norma dasar”. Semua orang yang validitasnya dapat ditelusuri ke satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau sebuah tatanan norma”.

Menurut sistem hukum Indonesia, “peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki

peraturan perundang-undangan”.³⁸ Adapun “susunan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku sekarang ini yakni:³⁹

- 1 UUD NRI 1945;
- 2 Ketetapan MPR;
- 3 Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 4 Peraturan Pemerintah;
- 5 Peraturan Presiden;
- 6 Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7 Peraturan Daerah Kabupaten/kota”.

C. TEORI KEWENANGAN

1. Pengertian Kewenangan

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama negara-negara hukum dalam sistem eropa kontinental.⁴⁰ Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, atau dasar kewenangan yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang.⁴¹

Mengenai wewenang H.D Stout mengatakan bahwa :

³⁸ Ni'matul Huda, Op.Cit. hal. 37.

³⁹ Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011

⁴⁰ Ridwan HR, 2011, *Hukum Administasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 90.

⁴¹ Ibid, hal. 98.

“Bevoegheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer. (wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik)”.

Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolai yaitu⁴²:

“Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen (handelingen die op rechtsgevolg gericht zijn en dus ertoe strekken dat bepaalde rechtsgevolgen ontstaan of teniet gaan). Een recht houdt in de (rechtens gegeven) vrijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of n ate laten. (kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tidnakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memaut

⁴² Ibid, hal. 99.

keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu)”.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kewenangan merupakan hukum yang berasal dari organisasi di bidang pemerintahan yang mendapatkan kewenangan dari aturan-aturan dalam melakukan tindakan-tindakan yang menimbulkan akibat hukum sebagai hak dan kewajibannya.

2. Sumber kewenangan

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. **Indroharto** mengatakan bahwa “atribusi terjadi pemberian wewenang kepada pemerintahan yang baru oleh ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu kewenangan baru yaitu: (i) Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di negara kita di tingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pembentuk konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama pemerintah yang melahirkan suatu bentuk undang-undang, dan di tingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah; dan (ii) Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara

tertentu”.⁴³ Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini **H.D Van Wijk/Williem Konjinenbelt** mendefinisikan sebagai berikut”: a). Atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; b). Delegasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya; c). Mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya”.⁴⁴

D. PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN HUTAN

1. Tinjauan Umum Lingkungan Hidup

Penggunaan istilah lingkungan hidup di berbagai negara memiliki penggunaan istilah yang berbeda yaitu Istilah lingkungan hidup merupakan terjemahan dari istilah “*Environment*” dalam bahasa Inggris, atau “*l’environment*” dalam bahasa Perancis, “*Umwelt*” dalam bahasa Jerman, “*Millieu*” dalam bahasa Belanda, “*Alam Sekitar*” dalam bahasa Malaysia, “*Kapaligiran*” dalam bahasa Tagalog, atau “*Sin-vat-lom*” dalam bahasa Thai.⁴⁵

Dalam kamus lingkungan hidup yang disusun *Michael Allaby*, lingkungan hidup diartikan sebagai: *the physical, chemical and biotic condition surrounding and organism*. S.J. McNaughton dan Larry L. Wolf mengartikannya dengan semua faktor eksternal yang bersifat

⁴³Ibid, hal. 101.

⁴⁴Ibid, hal.. 102.

⁴⁵Abdurrahman, 1990, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 6.

biologis dan fisika yang langsung memengaruhi kehidupan, pertumbuhan, perkembangan dan reproduksi organisme.⁴⁶

Manik dalam bukunya yang berjudul “*Pengelolaan Lingkungan Hidup*” mengemukakan bahwa “lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua keadaan, daya, benda, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”.⁴⁷

Sementara itu Emil Salim mengemukakan bahwa “secara umum lingkungan hidup diartikan sebagai gejala benda, kondisi keadaan dan hal yang berpengaruh dalam ruang yang kita tempati dan mempengaruhi hal yang hidup termasuk kehidupan manusia. Batas ruang lingkungan menurut pengertian ini bisa sangat luas, namun untuk praktisnya kita batasi ruang lingkungan ini dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam, faktor politik, faktor sosial, faktor ekonomi, dan lain-lain”.⁴⁸

Selanjutnya Munadjat Danusaputra, mengemukakan bahwa “lingkungan adalah semua benda dan kondisi termasuk yang ada di dalamnya adalah manusia dan tingkah laku perbuatannya, yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dari jasad hidup

⁴⁶Nommy Horas Thomang Siahaan, 2004, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Jakarta: Erlangga, hal.4.

⁴⁷ Manik, 2018, *Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta: Kencana, hal. 14.

⁴⁸ Abdurrahman, *Op.Cit.* hal. 7.

lainnya”. Selain itu, Otto Soemarwoto seorang ahli ilmu lingkungan (ekologi) terkemuka mendefinisikan sebagai berikut: “Lingkungan adalah jumlah semua benda dan kondisi yang ada dalam ruang yang kita tempati yang memengaruhi kehidupan kita. Secara teoritis ruang itu tidak terbatas jumlahnya, oleh karena misalnya matahari dan bintang termasuk di dalamnya. Namun secara praktis kita selalu memberi batas pada ruang lingkungan itu. Menurut kebutuhan kita bahas itu dapat ditentukan oleh faktor alam seperti jurang, sungai atau laut, faktor ekonomi, faktor politik atau faktor lain. Perilaku manusia juga merupakan bagian lingkungan kita, oleh karena itu lingkungan hidup diartikan secara luas, yaitu tidak saja lingkungan fisik dan biologi, melainkan juga lingkungan ekonomi, sosial dan budaya”.⁴⁹

Menurut UUPPLH⁵⁰, bahwa “Lingkungan hidup adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain”.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat disimpulkan bahwa lingkungan hidup tidak hanya meliputi daya, keadaan, dan makhluk hidup, melainkan juga manusia dan perilakunya dengan faktor-faktor yang dapat dijangkau oleh manusia seperti faktor alam, faktor politik, faktor ekonomi, faktor sosial dan lain-lain.

⁴⁹ *Ibid*, hal.8.

⁵⁰ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pengertian ini memberikan gambaran betapa kompleksnya masalah lingkungan hidup dan besarnya pengaruh manusia terhadap keseimbangan baku mutu dan daya tampun lingkungan hidup, di mana ketika sudah melebihi baku mutu dan daya tampun maka akan terjadi pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Sehingga UUPPLH berperan untuk memberikan perlindungan dan memberikan syarat-syarat pengelolaan lingkungan hidup.

Yunus Wahid dalam bukunya "*Pengantar Hukum Lingkungan*" menjelaskan bahwa objek pencemaran lingkungan hidup yakni sumber daya alam tanah (dalam arti *soil*), sumber daya alam air, dan sumber daya alam udara substansial.⁵¹ Sedangkan objek kerusakan lingkungan hidup dapat mencakup beberapa unsur lingkungan hidup, di antaranya sumber daya alam tanah (dalam arti lahan-*land*, seperti lahan pertanian); sumber daya alam hutan dan satwa (dalam arti unsur ekosistem, misalnya menjadi gundul dan langka); dan hidrologi yang sangat penting bagi kelangsungan hidup dan kehidupan umat manusia.⁵²

Kemudian Anshori Ilyas dalam artikelnya mengatakan "*Natural resource management for sustainable development in managing environmental permit*" menjelaskan bahwa: "*Natural resources management is inseparable from environmental problems where natural resource management must pay attention to the impact of its*

⁵¹ A.M. Yunus Wahid, 2018, *Pengantar Hukum Lingkungan*, Jakarta Timur: Prenadamedia Group, Hal. 60.

⁵² *Ibid*, hal. 62.

management on environmental protection. The right to a good and clean environment is a constitutional right of the people that must be protected. The environment can be referred to as the unity of space (cosmos) with all contents (physical, biological, and cultural elements) and conditions in it, in which humans in an individual and social terms become the dominant living things among all other living beings which are a unified system influence (causality) in one chain of interdependence in terms of existence and function. Thus, it is clear that there is a strong correlation between humans and the environment.”⁵³.

Selanjutnya Anshori Ilyas melanjutkan bahwa *“Natural resources management is an act of humans so that humans themselves are obliged to protect the environment. Natural resource is utilized by humans to fulfill their needs, both directly and indirectly through the process of management and processing. Fulfilling the needs of each individual through the utilization and natural resources management is indeed a fundamental matter, however each individual in the framework of conducting natural resource management must also pay attention to the common welfare and maintain the environment around it because inside the environment has the value of life which is the right of all people”*.⁵⁴.

⁵³ Anshori Ilyas et.al, 2019, *Natural resource management for sustainable development in managing environmental permit*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin: *Earth and Environmental Science*, hal.5. diakses pada tanggal 20 desember 2019 pukul 10.16 Wita.

⁵⁴ *Ibid.*,

Oleh karenanya sebagai konsekuensi dari paham ekosentrisme, maka manusia sebagai bagian dari lingkungan hidup mempunyai peran untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup. Salah satunya adalah dengan memberikan kebijakan resmi negara untuk memberikan perlindungan terhadap lingkungan hidup di bidang kehutanan yang sesuai dengan tujuan negara agar terwujudnya lingkungan hidup yang lestari dan memberikan batasan-batasan kepada umat manusia dalam melakukan pengelolaan kehutanan dan memerhatikan keberlanjutannya.

Oleh karenanya, manusia dalam hidupnya harus melindungi dan mengamankan “alam” agar dapat terselenggara secara teratur dan pasti, pula agar dapat diikuti serta ditaati oleh semua pihak, maka perlu perlindungan dan penanganan itu dituangkan dalam peraturan hukum. Maka akan lahir hukum yang memerhatikan kepentingan alam (*nature's interest oriented law*). Kepentingan alam, yang perlu dilindungi dan diamankan oleh hukum itu, berupa apa? Kepentingan itu berupa “keharusan untuk melindungi dan mengamankan alam terhadap kemerosotan mutunya dan kerusakan dirinya”. Dengan lain perkataan, kepentingan alam terletak dalam “keharusan untuk menjaga kelestariannya”. Agar tujuan dan usaha untuk memelihara dan melindungi lingkungan hidup dapat berlangsung secara teratur dan pasti serta agar diikuti dan ditaati oleh semua pihak, maka tujuan dan usaha itu dituangkan ke dalam peraturan-peraturan hukum. Dan lahir

jenis hukum yang secara khusus diciptakan dengan maksud dan tujuan terpokok untuk memelihara dan melindungi lingkungan hidup yang disebut “hukum lingkungan hidup” atau secara singkat dinamakan : Hukum Lingkungan.⁵⁵

Bagi negara kita sebenarnya soal adanya peraturan yang mengatur tentang masalah lingkungan hidup ini bukanlah suatu hal yang baru karena cukup banyak peraturan hukum yang berlaku yang dapat dikelompokkan ke dalam apa yang dinamakan Hukum Lingkungan yang tersebar dalam berbagai peraturan, sebagian dari peraturan-peraturan itu sudah ada sejak zaman Belanda dan sudah berusia lebih daripada setengah abad.⁵⁶ Maka dalam pengelolaan lingkungan hidup agar tetap terjaga kelestariannya diperlukan adanya suatu produk hukum berupa peraturan perundangan-undangan yang responsif mengenai masalah-masalah lingkungan yang terjadi sekarang ini, berupa perlindungan, pencegahan dan pengendalian lingkungan hidup untuk mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup. Karenanya masalah lingkungan hidup sudah menjadi masalah nasional bahkan tingkat internasional, jadi diperlukan adanya perhatian yang lebih serius untuk menjaga kelangsungan hidup sekarang dan generasi yang akan datang.

⁵⁵ Abdurrahman, *Op. Cit*, hal. 30-31.

⁵⁶ *Ibid*, hal. 32.

Oleh karenanya sesuai dengan pasal 1 ayat 2 UUPPLH yang menyatakan bahwa *“Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.”*

Mengenai “pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan dalam rangka pelestarian fungsi lingkungan hidup. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup meliputi: a. pencegahan; b. penanggulangan; dan c. pemulihan. Pengendalian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dilaksanakan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, dan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan sesuai dengan kewenangan, peran, dan tanggung jawab masing-masing”.⁵⁷

Adapun Instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup terdiri atas: “a. KLHS; b. tata ruang; c. baku mutu lingkungan hidup; d. kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; e. amdal; f. UKL-UPL; g. perizinan; h. instrumen ekonomi lingkungan hidup; i. peraturan perundang-undangan berbasis lingkungan hidup; j. anggaran berbasis lingkungan hidup; k. analisis risiko lingkungan hidup;

⁵⁷ Pasal 13 UUPPLH

l. audit lingkungan hidup; dan m. instrumen lain sesuai dengan kebutuhan dan/atau perkembangan ilmu pengetahuan”.⁵⁸

KLHS; tata ruang; baku mutu lingkungan hidup; kriteria baku kerusakan lingkungan hidup; amdal; dan perizinan memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Hal yang paling menonjol bahwa fungsi dari ke 5 instrumen tersebut pada hakikatnya memiliki fungsi pencegahan dan perlindungan terhadap pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup. Selain itu, Yunus wahid menjelaskan dalam bukunya bahwa instrumen ini sebenarnya merupakan instrumen dalam penegakan hukum lingkungan baik yang bersifat preventif maupun bersifat represif. Jadi instrumen-instrumen di atas rupanya tidak hanya digunakan sebagai pencegah dan perlindungan pengelolaan lingkungan hidup, melainkan juga bersifat represif yakni setelah terjadinya pelanggaran atau kejahatan, salah satunya mengenai ketika tidak terpenuhinya salah satu instrumen tersebut dapat dikenakan sanksi administrasi, perdata maupun sanksi pidana.

2. Tinjauan Umum Kehutanan

a. Pengertian Hutan dan Kehutanan

Pengertian hutan yang mana kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forrest* (Inggris). *Forrest* merupakan dataran tanah yang bergelombang dan dapat dikembangkan untuk kepentingan di luar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam hukum

⁵⁸ Pasal 14 UUPPLH

Inggris Kuno, *forrest* (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung-burung hutan.⁵⁹

Menurut Dengler yang diartikan dengan hutan, adalah⁶⁰

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

Menurut Dengler yang menjadi ciri hutan adalah: “a) adanya pepohonan yang tumbuh pada tanah yang luas (tidak termasuk savanna dan kebun), dan; b) pepohonan tumbuh secara berkelompok”.

Sementara itu dalam pasal 1 angka 2 Undang-undang No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa;

“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.”

Sementara itu, pengertian kehutanan adalah “suatu kegiatan yang bersangkutan paut dengan pengelolaan ekosistem hutan dan

⁵⁹Salim, H.S, 2006, *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Ed. Revisi, Cet. 3, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 40

⁶⁰ *Ibid.*,

pengurusannya, sehingga ekosistem tersebut mampu memenuhi berbagai kebutuhan barang dan jasa”.⁶¹ Kemudian dalam UU 41 1999 tentang Kehutanan menjelaskan bahwa “⁶²

“Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.”

Tujuan pembangunan kehutanan Indonesia adalah membagi lahan hutan ke dalam pengelolaan yang terdiri atas, pengelolaan hutan produksi berfungsi ekonomi dan ekologi yang sama kuat atau seimbang, pengelolaan hutan konservasi yang berfungsi ekologi, dan pengelolaan hutan kayu sebagai fungsi ekonomi. Saat sekarang telah ditetapkan bahwa pembangunan kehutanan dan perkebunan dititik beratkan pada pemanfaatan sumber daya hutan dan kebun pada kepentingan ekonomi, ekologi, dan sosial secara seimbang.⁶³

b. Jenis-jenis dan Manfaat Hutan

Jenis-jenis hutan atau pembagian jenis hutan dan fungsinya dalam UU 41 1999 tentang Kehutanan yang dituliskan oleh Abdul Khakim dalam bukunya *“Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia”* dibagi atas dua jenis yakni berdasarkan status hutan dan hutan hak. Adapun klasifikasinya sebagai berikut “:

⁶¹ Arifin Arief, 2010, *Hutan dan Kehutanan*, Yogyakarta: Kanisius, Hal 14-15

⁶² Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan

⁶³ Arifin Arief, Op. Cit..

1) Menurut status hutan : ⁶⁴

a) **Hutan negara** ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak atas tanah.

Hutan negara dapat berbentuk:

- Hutan adat ialah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Dahulu istilah hutan adat lebih populer dengan sebutan hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, dan sebagainya.
- Hutan desa ialah hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa.
- Hutan masyarakat ialah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat.

b) **Hutan hak** ialah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik disebut hutan rakyat.

2) Menurut fungsi hutan :

a) **Hutan konservasi**

Hutan konservasi ialah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya.

Fungsi pokok maksudnya adalah fungsi utama yang diemban oleh suatu hutan.

⁶⁴Abdul Khakim, 2005, *Pengantar Hukum Kehutanan Indonesia dalam Era Otonomi Daerah*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 37 et. seqq.

Hutan konservasi terbagi menjadi 3 (tiga) macam yaitu:

- Kawasan hutan suaka alam

Kawasan hutan suaka alam ialah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok sebagai kawasan pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya, yang juga berfungsi sebagai wilayah sistem penyangga kehidupan.

- Kawasan hutan pelestarian alam

Kawasan hutan pelestarian alam ialah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

b) Hutan lindung

Hutan lindung ialah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, yaitu untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah.

c) Hutan produksi

Hutan produksi ialah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

d) Hutan dengan tujuan khusus

Hutan dengan tujuan khusus ialah hutan yang dipergunakan untuk keperluan penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta kepentingan-kepentingan religi dan budaya setempat.

e) Hutan kota

Hutan kota ialah kawasan tertentu di setiap kota yang berfungsi untuk kepentingan pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air”.

Selain itu, hutan mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting dalam menunjang pembangunan bangsa dan negara. Hal ini disebabkan hutan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Menurut Ngadung ada tiga manfaat hutan, yaitu: “1) langsung; 2) tidak langsung. Alasannya, bahwa manfaat lainnya yang dikemukakan oleh Ngadung lebih tepat digolongkan dalam manfaat tidak langsung.⁶⁵

1) Manfaat langsung

Yang dimaksud dengan manfaat langsung, adalah manfaat yang dapat dirasakan/dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Yaitu masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkan hasil hutan, antara lain kayu yang merupakan hasil utama hutan, serta berbagai

⁶⁵ Salim H.S, *Op. Cit.* hal. 46 et seqq.

hasil hutan ikutan, seperti rotan, getah, buah-buahan, madu, dan lain-lain.

2) Manfaat tidak langsung

Manfaat tidak langsung adalah manfaat yang tak langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi yang dapat dirasakan adalah keberadaan hutan itu sendiri.

Ada delapan manfaat hutan secara tidak langsung, seperti berikut ini.

- Dapat mengatur tata air;
- Dapat mencegah terjadinya erosi;
- Dapat memberikan manfaat terhadap kesehatan;
- Dapat memberikan rasa keindahan;
- Dapat memberikan manfaat di sektor pariwisata;
- Dapat memberikan manfaat dalam bidang pertahanan keamanan;
- Dapat menampung tenaga kerja;
- Dapat menambah devisa negara”.

c. Kebakaran Hutan dan Lahan

Untuk kebakaran hutan dan lahan meskipun sudah menjadi masalah umum, bahkan menjadi masalah di beberapa negara, namun belum banyak definisi tersendiri yang membahas mengenai kebakaran hutan dan lahan. Di Indonesia sendiri penulis dapati mengenai pengertian kebakaran hutan dan lahan ada dalam peraturan

perundang-undangan seperti Dalam pasal 1 ayat (38) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan RI Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan menyatakan bahwa:

“Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan dan/atau lahan, baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya dan politik.”

Berdasarkan tipe bahan bakar dan sifat pembakarannya, kebakaran hutan dan lahan dapat dikelompokkan menjadi tiga tipe, yaitu⁶⁶:

- 1) Kebakaran bawah (*ground fire*) merupakan tipe kebakaran dimana api membakar bahan organik dibawah permukaan. Oleh karena sedikit udara dan bahan organik maka kebakaran ini tidak terlihat apinya namun asap. Penyebaran api juga sangat lambat dan terjadi dalam waktu yang lama (biasanya terjadi pada lahan gambut yang ketebalannya mencapai 10 meter).
- 2) Kebakaran permukaan (*surface fire*) yaitu tipe kebakaran dimana api membakar bahan bakar permukaan yang berupa serasah, semak belukar, anakan, pancang, dan limbah pembalakan. Sifat

⁶⁶Desri Hunawan, 2016, *Menyelesaikan Kebakaran Hutan dan Lahan (KARHUTLA) di Indonesia melalui Jalan Pantas atau Pintas*, Jurnal, Fakultas Ilmu Sosial Universitas Gadjah Mada, Vol.1 (1): 281-282.

api permukaan cepat merambat, nyalanya besar dan panas, namun cepat padam.

- 3) Kebakaran tajuk (*crown fire*) merupakan tipe kebakaran yang membakar tajuk pohon (bagian atas pohon). Kebakaran ini akan parah jika terjadi di tanaman yang daunnya mudah terbakar dan rapat”.

Kebakaran hutan dan lahan antara lain karena faktor alam, biasanya terjadi pada musim kemarau ketika cuaca sangat panas dan faktor pembakaran oleh manusia. Sebab utama dari kebakaran adalah pembukaan lahan yang meliputi “:⁶⁷

- 1) Pembakaran lahan yang tidak terkendali sehingga merembet ke masyarakat maupun perusahaan. Namun bila pembukaan lahan dilaksanakan dengan pembakaran dalam skala besar, kebakaran tersebut sulit terkendali. Pembukaan lahan tersebut sering dilaksanakan untuk usaha perkebunan, (Hutan Tanaman Industri) HTI, pertanian lahan kering, sonor dan mencari ikan. Pembukaan lahan yang paling berbahaya adalah di daerah rawa/gambut.
- 2) Penggunaan lahan yang menjadikan lahan rawan kebakaran, misalnya dilahan bekas (Hak Pengusahaan Hutan) HPH dan di daerah yang beralang-alang.

⁶⁷ *Ibid*, hal.182.

- 3) Konflik antara pihak pemerintah, perusahaan dan masyarakat karena status lahan sengketa perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan membakar lahan masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan, untuk mengusir masyarakat. Kebakaran mengurangi nilai lahan dengan cara membuat lahan menjadi terdegradasi dan dengan demikian perusahaan akan lebih mudah mengambil alih lahan dengan melakukan pembayaran ganti rugi yang murah bagi penduduk asli.
- 4) Dalam beberapa kasus, penduduk lokal juga melakukan pembakaran untuk memprotes pengambil-alihan lahan mereka oleh perusahaan kelapa sawit.
- 5) Tingkat pendapatan masyarakat yang relatif rendah, sehingga terpaksa memilih alternatif yang mudah, murah dan cepat untuk pembukaan lahan.
- 6) Kurangnya penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar peraturan pembukaan lahan.
- 7) Faktor alam seperti sambaran petir, lahar dari letusan gunung dan lain-lain”.

Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan dampak bagi kehidupan manusia, baik positif maupun negatif. Namun, dampak negatif lebih mendominasi yang antara lain mengakibatkan : “(1) emisi gas karbon ke atmosfer sehingga meningkatkan pemanasan global; (2) hilangnya habitat

bagi satwa liar sehingga terjadi ketidakseimbangan ekosistem; (3) hilangnya pepohonan yang merupakan penghasil oksigen serta penyerap air hujan sehingga terjadi bencana banjir, longsor, dan kekeringan; (4) hilangnya bahan baku industri yang berpengaruh pada perekonomian; (5) kurangnya luasan hutan yang akan berpengaruh pada iklim mikro (cuaca cenderung panas); (6) polusi asap sehingga mengganggu berbagai penyakit pernafasan; dan (7) penurunan jumlah wisatawan”.⁶⁸

3. Perlindungan dan Pengelolaan Hutan

a. Pengertian pengelolaan hutan

Menurut Simon, perkembangan teori pengelolaan hutan dapat dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu kategori kehutanan konvensional dan kategori kehutanan modern (kehutanan sosial). Teori pengelolaan hutan yang termasuk ke dalam kehutanan konvensional adalah penambangan kayu atau *timber extraction* (TE) dan perkebunan kayu atau *timber management* (TM). Dan Kehutanan sosial adalah pengelolaan hutan sebagai sumber daya atau *forest resource management* (FRM) dan pengelolaan hutan sebagai ekosistem atau *forest ecosystem management* (FEM). Keduanya disebut juga dengan istilah lain *Sustainable Forestry Management* (SFM). Ketiga teori pengelolaan hutan tersebut, secara evolutif berkembang, sejak dari

⁶⁸ Sri Nurhayati Qodriyatun, 2014, *Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan*, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Vol. 6: 6. Hal. 10.

mulai penambangan kayu (TE) hingga sampai pada pengelolaan ekosistem hutan (FEM).⁶⁹

Hutan merupakan sumber daya alam yang dapat diperbarui yang tersebar secara luas di permukaan bumi dan memenuhi berbagai kebutuhan manusia. Jika sumber daya hutan dikelola dengan baik akan menghasilkan produk esensial bagi manusia. Namun, pada saat yang sama pula hutan merupakan rumah bagi satwa liar, sebagai penghasil air bagi semua makhluk hidup dan menjadi pelindung yang efektif bagi tanah. Pengelolaan sumber daya hutan adalah proses pengaturan tegakan pohon beserta ekosistem sumber daya hutan sehingga dapat menghasilkan berbagai kebutuhan yang diharapkan dari hutan. Dengan demikian, tugas para rimbawan ialah mengatur berbagai proses produksi sumber daya dari hutan dalam bermacam-macam bentuk sesuai dengan fungsi hutan secara lestari dengan teknik yang sangat sederhana sampai yang paling rumit, yang ramah lingkungan. Dari berbagai lingkup kegiatan itu pengertian pengelolaan hutan dapat dikemukakan sebagai berikut.⁷⁰

“Pengelolaan hutan adalah aplikasi praktis dasar-dasar kehutanan secara ilmiah, praktis dan ekonomis.

Pengelolaan hutan adalah salah satu dari kegiatan kehutanan yang mempunyai fungsi utama mengatur dan mengendalikan hutan dengan

⁶⁹ <https://www.wikiwand.com/id/Kehutanan>. diakses pada tanggal 7 juli 2020 pada pukul 22.39 Wita.

⁷⁰ Frans Wanggai, *Manajemen Hutan Pengelolaan Sumberdaya Hutan Secara Berkelanjutan*, Grasindo, Hal. 102 Et. Seq.

cara melaksanakan berbagai kegiatan untuk tujuan konservasi, perlindungan dan pengembangan serta pengendalian penebangan hutan.

Pengelolaan hutan adalah aplikasi cara-cara bisnis dan prinsip-prinsip teknik kehutanan dalam mengatur dan mengendalikan sumber daya hutan.

Pengelolaan hutan mempunyai tugas utama dalam membangun, mengatur dan mengendalikan bisnis-bisnis kehutanan.

Pengelolaan kehutanan adalah suatu proses aplikasi secara ilmiah, ekonomi, dan prinsip-prinsip sosial khusus dalam aspek administrasi dan kegiatan perusahaan hutan dengan tujuan tertentu.

Pengelolaan hutan adalah bagian dari kegiatan kehutanan dalam arti luas yang meliputi masalah administrasi, ekonomi, hukum, dan aspek-aspek sosial serta dalam arti sempit meliputi aspek-aspek teknis dan ilmiah, khususnya aspek-aspek silvikultur, perlindungan dan tata hutan.

Pengelolaan hutan bukan hanya sekedar menetapkan hutan sebagai perlindungan tanah, iklim, sumber air dan pemenuhan kebutuhan akan kayu dan produk lainnya. Tetapi, pengelolaan hutan harus ditujukan untuk mendayagunakan semua lahan demi kepentingan negara, bahkan negara lain juga. Dengan demikian, secara partial akan dimengerti tentang fungsi hidrologik, penyangga hayati, kesuburan tanah, ekonomi, sosial, kebudayaan, rekreasi, dan estetika dari hutan secara keseluruhan.

Sedangkan secara utuh atau menyeluruh perlu diperhatikan kaitan fungsi dan masalah yang satu terhadap fungsi dan masalah lainnya”.⁷¹

b. Tujuan pengelolaan hutan

Tujuan pengelolaan kehutanan ditunjukkan untuk “:⁷²

- 1) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang seimbang dengan tata lingkungan menuju terciptanya masyarakat adil dan makmur berdasarkan UUD 1945;
- 2) Memperkokoh ketahanan ekonomi nasional;
- 3) Memanfaatkan hutan secara optimal dan lestari dengan prinsip tetap menjaga keseimbangan lingkungan;
- 4) Melaksanakan kebijakan kehutanan yang dalam pelaksanaannya diatur secara terencana, rasional, optimal, dan bertanggung jawab berdasar asas manfaat dan asas keseimbangan, dan keserasian”.

c. Prinsip-prinsip Pengelolaan hutan Secara Berkelanjutan dan Berwawasan Ekologi

Forest Principles yang ditetapkan yang ditetapkan dalam *Earth Summit* di Rio De Janeiro tahun 1992 meletakkan 15 prinsip-prinsip pengelolaan dan pemanfaatan hutan secara berkelanjutan dan

⁷¹ Arifin Airef, Op.Cit. Hal. 15.

⁷² Badan Keahlian Dpr Ri, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Hal. 18. <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/naskah-akademik/public-file/naskah-akademik-public-12.pdf>. Diakses pada tanggal 1 Juli 2020 pada pukul 20.10 Wita.

berwawasan ekologi. Kelima belas prinsip tersebut adalah sebagai berikut”.⁷³

- 1) Negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengelola hutannya dengan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan.
- 2) Sumber daya hutan dikelola secara lestari untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.
- 3) Kebijaksanaan nasional harus mencerminkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan, termasuk di dalamnya konvensi lahan hutan bagi pembangunan sosial ekonomi, sesuai dengan tata guna lahan yang rasional.
- 4) Kebijaksanaan dan strategi nasional harus mampu meningkatkan upaya pembangunan, kelembagaan dan program pengelolaan hutan. Kebijaksanaan dan strategi tersebut harus memperhatikan kelangsungan ekosistem hutan dan sumber daya hutan serta mempertimbangkan faktor-faktor di luar sektor kehutanan.
- 5) Dalam rangka pengelolaan dan pembangunan hutan, langkah yang harus ditempuh antara lain: a) peningkatan perlindungan dalam memelihara nilai dan fungsi hutan; b) penyediaan informasi yang akurat dan teratur bagi masyarakat dan pengambilan keputusan; c) peningkatan peran serta semua pihak yang berkepentingan; d) peningkatan peran serta wanita dalam pembangunan hutan; e) peningkatan kerja sama internasional di bidang kehutanan.

⁷³ Sukanda Husin, Op. Cit. hal. 84. Et. Seqq.

- 6) Keputusan dalam pengelolaan hutan terlanjutkan didasarkan atau hasil telaah yang meliputi nilai-nilai ekonomi dan nonekonomi hasil hutan, jasa, dan lingkungan hidup.
- 7) Pengelolaan hutan harus terpadukan dalam pembangunan wilayah sehingga dapat memelihara keseimbangan ekologi dan manfaat yang lestari. Kebijakan nasional harus menjamin diberlakukannya Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL).
- 8) Pelaksanaan kebijakan dan program nasional pengelolaan hutan terlanjutkan, harus didukung pendanaan internasional, kerja sama teknik dan penyempurnaan sistem pemasaran hasil hutan olahan.
- 9) Peranan hutan tanaman ditingkatkan melalui reboisasi dan penghijauan, baik dengan tanaman asli maupun tanaman eksotik, dalam rangka mempertahankan hutan dan memperluas lahan hutan untuk memenuhi kebutuhan kayu bagi industry, kebuthan kayu bakar, kebutuhan lingkungan hidup dan memperluas kesempatan kerja.
- 10) Peranan hutan alam harus ditingkatkan sebagai penghasil barang dan jasa.
- 11) Kebijakan pengelolaan hutan harus memperhatikan aspek produksi, konsumsi, pendauran, manfaat hasil hutan, dan kepentingan masyarakat sekitar hutan.
- 12) Inventarisasi, evaluasi, dan penggunaan IPTEK harus dilakukan secara efektif. Kerja sama internasional dalam rangka tukar-menukar

hasil penelitian dan pengembangan pemanfaatan hasil hutan nonkayu perlu ditingkatkan.

13) Perdagangan bebas tentang hasil hutan harus difasilitasi.

14) Peraturan unilateral tentang perdagangan kayu, yang tidak sesuai dengan kewajiban dan perjanjian internasional, harus dihapuskan.

15) Pencemaran udara yang berasal dari kegiatan pemanfaatan hutan harus dicegah”.

Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, *International Tropical Timber Organization* mewajibkan anggotanya untuk menerapkan pengelolaan hutan secara berkelanjutan (*sustainable forest management*) yang diartikannya sebagai:

“Sustainable forest management is the process of managing forest in achieve one or more clearly specified objectives of management wish regard to the production of a continuous flow of desired forest products and services without undue reduction of its inherent values and future productivity and without undue undesirable effects on the physical and social environment”.

Untuk mencapai tujuan *sustainable forest management*, maka setiap negara harus menetapkan jumlah panen maksimum yang berkelanjutan (*maximum sustainable harvest*). Dengan ini berarti negara tidak boleh mengizinkan pemanfaatannya melebihi kemampuan hutan untuk

bergenerasi. Oleh karena itu, pemerintah harus menetapkan jumlah hutan yang dapat diproduksi pada batas yang berkelanjutan.

d. Perlindungan hutan

Untuk menjamin status, fungsi, kondisi hutan, dan kawasan hutan dilakukan upaya perlindungan hutan, yaitu mencegah dan membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit. Termasuk dalam pengertian perlindungan hutan adalah mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan, atas hutan, kawasan hutan, dan hasil, serta investasi dan perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.⁷⁴

Kemudian dalam PP 45 tahun 2004 tentang perlindungan hutan yang telah direvisi PP 60 tahun 2016, menjelaskan bahwa “Perlindungan hutan adalah usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan”. Kemudian “perlindungan hutan terkhusus mengenai kebakaran hutan dilakukan untuk menghindari kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan

⁷⁴Aa Dani Saliwijaya, 2004, *Himpunan Peraturan tentang Class Action*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, Hal. 161

manusia dan daya-daya alam”. Yang dimaksud dengan “perbuatan manusia sendiri berupa melakukan pembakaran hutan tanpa izin atau membuang benda-benda yang menyebabkan kebakaran sedangkan kebakaran hutan dari daya-daya alam akibat petir, gunung berapi, reaksi sumber daya alam dan atau gempa”.⁷⁵

Selanjutnya dalam undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup terkhusus dibidang kehutanan dicantumkan ketentuan sanksi administrasi, dan penyelesaian sengketa terhadap setiap orang yang melakukan perbuatan melanggar hukum di bidang kehutanan.

Berdasarkan pengertian dan penjabaran tentang pengelolaan dan perlindungan kehutanan, maka perlu adanya perhatian lebih serius, sesuai dengan konsep Mochtar Kusumaatmadja maka pengelolaan hutan pun, harus tetap dijaga kelestariannya.

Dengan demikian, agar pengelolaan hutan yang lestari memperoleh hasil, harus dihubungkan dengan ‘politik lingkungan’. Ada dua alasan rasional. Pertama, politik lingkungan adalah suatu eksplorasi dari politik-ekonomi yang kompleks dan proses lingkungan yang menekankan pembangunan dalam sektor kehutanan. Kedua, politik lingkungan peduli dengan persepsi, kebijakan dan praktik yang telah mengkondisikan bagaimana hutan dilihat, dipakai, dan di eksploitasi.⁷⁶

⁷⁵ Pasal 1 dan pasal 18 PP 45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan

⁷⁶ Herman Hidayat, 2008, *Politik Lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hal. 11

E. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian tinjauan pustaka yang telah dipaparkan, selanjutnya akan diuraikan secara eksplisit terkait dengan bangunan teori yang akan mendasari fokus penelitian penulis. Guna mendapatkan kajian mendalam dan ilmiah, penelitian ini menggunakan landasan teoritis berupa teori maupun konsep. Kajian penelitian ini menyangkut persoalan politik hukum pemberantasan kerusakan hutan terkhusus kerusakan yang disebabkan oleh kebakaran hutan yang secara substansial diatur dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dikaji bukan hanya menyangkut tentang pemberantasan kerusakan hutan melainkan juga menyangkut pemanfaatan hutan yang lestari dan berkelanjutan dan perlindungan hutan serta upaya preventif dan represif penanganan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran yang terjadi di Indonesia. Berdasarkan landasan teoritis yang digunakan dalam penelitian ini berupa konsep politik hukum, konsep pengelolaan hutan, teori kewenangan, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan dari teori *grund norm* dan *stufenbau theory*.

Teori-teori hukum diatas digunakan untuk mengkaji permasalahan hukum dalam penelitian ini. permasalahan hukum yang pertama yakni sejauh mana politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dapat menangani kebakaran hutan di Indonesia. Guna menganalisa permasalahan hukum tersebut akan dianalisa menggunakan konsep politik hukum, konsep pengelolaan hutan, teori kewenangan. Teori tersebut

digunakan sebagai dasar analisa dari politik hukum pemberantasan kerusakan hutan. Maksudnya, dengan menggunakan teori-teori tersebut akan dapat ditelusuri secara mendalam mengenai landasan dasar pemberlakuan, dan arah kebijakan suatu peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan, dan substansi pemberantasan kerusakan hutan memerhatikan keberlanjutan lingkungan hidup serta kewenangan pemerintah dalam mengatur dan mengurus hutan terkhusus upaya melindungi, pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan yang dikaitkan dengan studi kasus tentang kebakaran hutan di Palangkaraya Kalimantan Tengah yang mana tergugat adalah pemerintah berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

Sehubungan permasalahan pertama dalam permasalahan kedua ini yaitu dikaji dengan menggunakan teori pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menganalisa sejauh mana harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam mencegah dan memberantas kerusakan hutan di Indonesia. Teori pembentukan peraturan perundang-undangan akan mengkaji harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam memberantas kerusakan hutan baik secara vertical maupun horizontal terkhusus dalam mencegah dan pemberantasan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan.

politik hukum digunakan untuk menganalisa permasalahan pertama yang mana politik hukum sebagai auto kritik terhadap arah dan substansi suatu peraturan perundang-perundang. Sehingga dapat ditelusuri secara

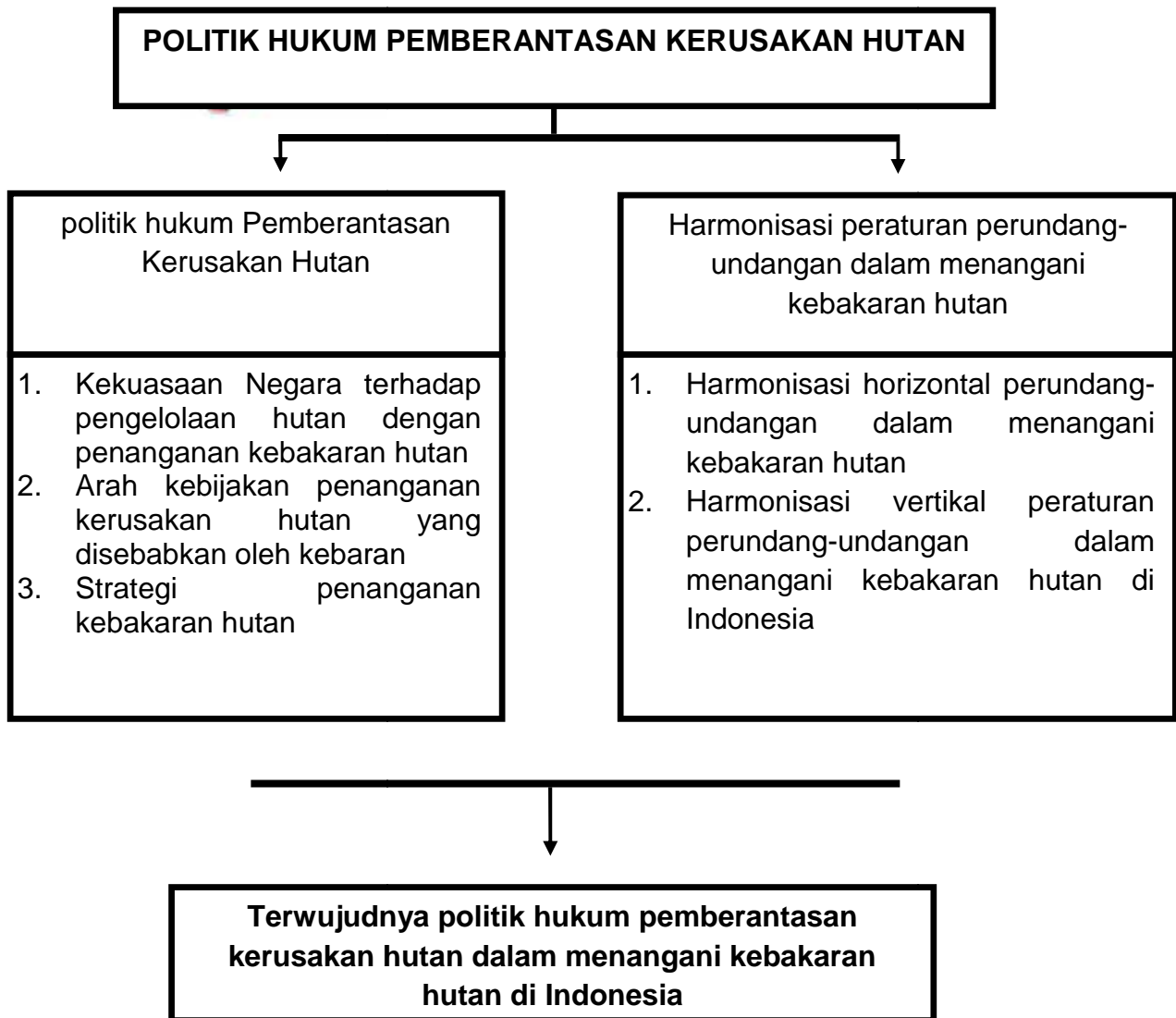
mendalam terhadap perhatian kebijakan penanganan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan.

Politik hukum pemberantasan kerusakan hutan mencoba mengkaji tentang arah pengaturan, perlindungan, dan pengendalian kerusakan hutan terkhusus mengenai kebakaran hutan melalui regulasi tentang sistematika pemberantasan kerusakan hutan sebagaimana konsep pengelolaan hutan, perlindungan dan pengendalian kerusakan hutan. Perlindungan hutan dengan dibuatnya berbagai *legal policy* untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, dan daya-daya alam, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Berbagai Undang-undang yang akan dikaji dalam menjawab rumusan masalah penulis tentang politik hukum pemberantasan kerusakan hutan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yakni Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-undang No. 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan yang telah direvisi dengan PP No. 60 Tahun 2009, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor :P. 32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan, sampai pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Dalam undang-undang ini penulis akan mengkaji tentang bagaimana substansi pemberantasan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran termasuk di dalamnya landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukannya, serta arah dari *legal policy* tersebut, dan perlindungan hutan serta harmonisasi peraturan perundang-undangan tersebut dalam memberantas kerusakan hutan agar pemanfaatan hutan tetap memerhatikan kelestarian dan keberlanjutan lingkungan hidup.

Berdasarkan uraian di atas, maka kerangka teori dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut :



F. Definisi Operasional

1. Politik Hukum

Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang di dalamnya mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.

2. Hutan dan Kehutanan

Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, ang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan kehutanan adalah suatu kegiatan yang bersangkutan paut dengan pengelolaan ekosistem hutan dan pengurusannya, sehingga ekosistem tersebut mampu memenuhi berbagai kebutuhan barang dan jasa.

3. Kerusakan Hutan

Kerusakan hutan adalah berkurangnya luasan areal hutan karena kerusakan ekosistem hutan yang sering disebut degradasi hutan ditambah juga penggundulan dan pengalihan fungsi lahan hutan atau istilahnya deforestasi.

4. Perusakan Hutan

Perusakan hutan adalah proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan tanpa izin atau penggunaan izin yang bertentangan dengan maksud dan tujuan pemberian izin di dalam kawasan hutan yang telah ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh Pemerintah.

5. Kebakaran Hutan Dan Lahan

Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan dan/atau lahan, baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya dan politik.

6. Pemberantasan Perusakan Hutan

Pemberantasan perusakan hutan segala upaya yang dilakukan untuk menghilangkan kesempatan terjadinya perusakan hutan.

7. Penguasaan Hutan oleh Negara

Penguasaan hutan oleh negara memiliki arti bahwa negara memberi wewenang kepada pemerintah untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.

8. Pengelolaan Hutan

Pengelolaan hutan adalah salah satu kegiatan kehutanan yang mempunyai fungsi utama mengatur dan mengendalikan hutan dengan cara melaksanakan berbagai kegiatan untuk tujuan konservasi, perlindungan, dan pengembangan serta pengendalian penebangan hutan.

9. Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Harmonisasi hukum, adalah kegiatan ilmiah untuk menuju proses pengharmonisasian hukum tertulis yang mengacu baik pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, dan yuridis. Dalam pelaksanaannya, kegiatan harmonisasi adalah pengkajian yang komprehensif terhadap suatu rancangan peraturan perundang-undangan, dengan tujuan untuk mengetahui apakah rancangan peraturan tersebut, dalam berbagai aspek, telah mencerminkan keselarasan atau kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan nasional lain, dengan hukum tidak tertulis yang hidup dalam masyarakat, atau dengan konvensi-konvensi dan perjanjian-perjanjian internasional, baik bilateral maupun multilateral, yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI.

10. Harmonisasi Vertikal dan Horizontal Peraturan Perundang-undangan

Harmonisasi vertikal suatu peraturan perundang-undangan menggunakan asas *lex superior derogat legi inferiori* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Adapun harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan berangkat dari asas *lex posterior delogat lege priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lama dan asas *lex specialist delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus mengesampingkan/ mengalahkan peraturan perundang-undangan yang bersifat umum. Harmonisasi horizontal peraturan perundang-undangan yang dilandasi kedua asas tersebut sanga penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundang-undangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif yang akan mengalisis peraturan perundang-undangan yang terkait pemberantasan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan.

B. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan pendekatan diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isi hukum yang sedang ditangani.⁷⁷ Pendekatan perundang-undangan yang berkaitan dengan kehutanan serta peraturan-peraturan lainnya yang terkait.

Pendekatan perundang-undangan yang dilakukan dengan mencari *ratio legis* dan *dasar ontologis* lahirnya undang-undang sehingga dapat mengungkapkan kandungan filosofis yang ada dibelakang peraturan perundang-undangan tersebut.

⁷⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Ed.Rev. Cet. 9, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 164.