

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap warga negara Indonesia. Oleh karena itu, negara, pemerintah, dan seluruh pemangku kepentingan berkewajiban untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan agar lingkungan hidup Indonesia dapat tetap menjadi sumber dan penunjang hidup bagi rakyat Indonesia serta makhluk hidup lain, Sebagaimana ketentuan Pasal 33 Ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan “ Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya di kuasai oleh negara dan di pergunakan untuk sebesar –besar kemakmuran rakyat.”

Hutan adalah suatu satuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Hutan merupakan sumberdaya alam yang menempati posisi yang sangat strategis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Sekitar dua-pertiga dari 191 juta hektar daratan Indonesia adalah kawasan hutan dengan ekosistem yang beragam, mulai dari hutan tropika dataran rendah, hutan tropika dataran tinggi, sampai hutan rawa gambut, hutan rawa air tawar, dan hutan bakau (*mangrove*). Nilai penting sumber

daya tersebut kian bertambah karena hutan merupakan sumber hayat hidup orang banyak.¹⁾

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tercantum dalam Pasal 1 angka 2 yang berbunyi: “Hutan adalah satu kesatuan sistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan”.²⁾

FAO (*Food and Agriculture Organization*) vegetasi hutan di Indonesia menghasilkan lebih dari 14 miliar ton biomassa yang setara dengan 20% biomassa diseluruh hutan tropis di Afrika. Bahkan berdasarkan perhitungan tahun 2005, total potensi karbon dari hutan Indonesia mencapai 5,5 miliar ton. Oleh karena itu tepat jika dikatakan bahwa Indonesia merupakan paru-paru dunia yang menyangga sistem kehidupan umat manusia.³⁾ Akan tetapi akhir-akhir ini hutan di Indonesia mengalami degradasi dan juga deforestasi atau penghilangan hutan akibat dari pembukaan lahan yang cukup besar, dan bahkan Indonesia merupakan negara dengan tingkat deforestasi paling parah di dunia. Salah satu penyebab terjadinya degradasi dan deforestasi hutan adalah kebakaran hutan.

Lembaga Swadaya Masyarakat Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) telah melakukan perhitungan kerugian multidimensi dampak kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap, salah satunya di Provinsi Jambi. Kerugian finansial dari indikasi kerugian lingkungan saja di Jambi diperkirakan telah mencapai Rp.7

¹⁾ Dodi Nandika, *Hutan Bagi Ketahanan Nasional*, Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2005, hlm.17

²⁾ Supriyadi Bambang Eko, 2013, *Hukum Agraria Kehutanan: Aspek Hukum Pertanahan Dalam Pengelolaan Hutan Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, 2013 hlm. 68-69

³⁾ Dodi Nandika, *Ibid.*, hlm 17-18

Triliun sampai September 2015. Sedangkan di Riau, kerugian ekonomi dari kebakaran hutan mencapai Rp.20 Triliun yaitu 2.398 hektar cagar biosfer terbakar, 21.914 hektar lahan terbakar, 58.000 orang menderita gangguan pernapasan, ditambah pekerja dan anak sekolah aktifitas sehari-harinya terganggu.

WALHI menyebutkan bahwa penyebabnya adalah proses *land clearing* yaitu kebakaran hutan karena pembukaan lahan untuk perkebunan sawit, pembangunan industri kayu yang tidak diikuti dengan pembangunan hutan tanaman, besarnya kesempatan yang diberikan Pemerintah kepada pengusaha untuk melakukan konversi lahan menjadi perkebunan monokultur skala besar seperti perkebunan kayu dan perkebunan sawit serta penegakan hukum yang lamban untuk menyikapi tindakan konversi dan pembakaran yang dilakukan oleh perusahaan.⁴⁾

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup pada Pasal 69 ayat (1) huruf (h) melarang seseorang untuk membuka lahan dengan cara dibakar. Sedangkan dalam ayat (2) disebutkan bahwa “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing” hal ini mengindikasikan bahwa membuka lahan dengan cara dibakar diperbolehkan asalkan di Sesuaikan.

Masyarakat menuntut tergugat atas perbuatan melawan hukum yang merugikan warga negara. Pengadilan Negeri Palangkaraya mengabulkan sebagian tuntutan mereka. Pemerintah selaku tergugat terus melakukan upaya

⁴⁾ Samsul Inosentius, “Instrumen Hukum Penanggulangan Kebakaran Hutan, Lahan, Dan Polusi Asap”, Info Singkat Hukum, Vol. VII, No. 17/I/P3DI/September/2015, hlm. 2

hukum sampai dengan kasasi di Mahkamah Agung. Dalam Putusan Pengadilan Tinggi Palangkaraya tetap mengabulkan permohonan penggugat dikarenakan Provinsi Kalimantan Tengah telah lama terjadi kebakaran hutan. Hal ini meminta kerugian luar biasa yang dialami oleh masyarakat Kalimantan Tengah baik dari sisi materil dan non materil, dimana terhentinya roda perekonomian dan terjadi permasalahan kesehatan pada masyarakat. Pemerintah Pusat melalui Kantor Staf Kepresidenan melayangkan kasasi ke Mahkamah Agung. Akhirnya, Putusan MA/Kasasi Nomor 3555 K/Pdt/2018 pada pokoknya menolak kasasi dari Negara Republik Indonesia, menguatkan putusan *judex facti*. Bertindak sebagai benteng terakhir keadilan, MA menolak permohonan kasasi pemerintah.

Ditolaknya permohonan kasasi, putusan Pengadilan Negeri Palangka Raya menjadi sumber hukum yang harus ditaati oleh para tergugat. Putusan itu menjadi sumber hukum mengikat bagi para pihak dan menggambarkan apa yang seharusnya dilakukan pihak yang kalah. Pada putusan tersebut, majelis hakim menyatakan pemerintah dan parlemen daerah terbukti melakukan perbuatan melawan hukum dan menghukum mereka dengan fokus utama pembentukan hukum, pengembalian ke keadaan semula, dan pertanggungjawaban kepada publik.

Pembentukan hukum, presiden diharuskan menerbitkan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, terutama dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan melibatkan masyarakat. Presiden diharuskan menerbitkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden tentang pembentukan

tim gabungan pemerintah yang berfungsi meninjau ulang dan merevisi izin usaha pengelolaan hutan dan perkebunan; menegakkan hukum lingkungan perdata, pidana, maupun administrasi terhadap perusahaan-perusahaan yang lahannya terbakar; membuat peta jalan pencegahan dini; penanggulangan; dan pemulihan korban kebakaran hutan.

Menteri Lingkungan diperintahkan segera merevisi Rencana Kehutanan Tingkat Nasional. Menteri Agraria harus membentuk, melatih, menyediakan peralatan, dan mendukung tim khusus pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang beranggotakan masyarakat. Menteri Agraria dan Gubernur Kalimantan Tengah diperintahkan membentuk peraturan daerah tentang perlindungan kawasan Hutan Lindung.

Pengembalian ke keadaan semula, presiden, Menteri Lingkungan, Menteri Agraria, dan Menteri Kesehatan diharuskan segera mendirikan rumah sakit di Kalimantan Tengah yang khusus menangani penyakit paru dan penyakit lain akibat asap yang dapat diakses gratis oleh korban. Mereka juga diharuskan segera membuat tempat evakuasi ruang bebas pencemaran guna mengantisipasi potensi kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran udara.

Pertanggungjawaban kepada publik, Menteri Lingkungan dan Menteri Agraria diharuskan untuk mempublikasikan lahan yang terbakar dan perusahaan pemegang izinnya; mengembangkan sistem keterbukaan informasi kebakaran

hutan dan perkebunan di Kalimantan Tengah dan mengumumkan dana investasi pelestarian hutan dari perusahaan-perusahaan pemegang izin kehutanan.⁵⁾

Hukuman yang dijatuhkan kepada Pemerintah Pusat dan pihak tergugat lainnya, yaitu kewajiban menerbitkan sejumlah peraturan. Antara lain, peraturan pelaksana dari Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah soal tim gabungan yang bertugas meninjau izin pengelolaan hutan. Selain itu, pemerintah juga diwajibkan mendirikan rumah sakit khusus paru dan penyakit lain akibat polusi udara di Kalimantan Tengah.⁶⁾

Duduk perkara dijelaskan bahwa Para Tergugat selama bencana kebakaran hutan belum bekerja maksimal sesuai mandat yang diberikan peraturan perundang-undangan, baik pada masa pra, kejadian dan pasca kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan kabut asap. Para Tergugat dinilai lamban dalam melakukan antisipasi meluasnya kebakaran hutan dan lahan serta kurangnya koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga masyarakat menjadi korban. Pengadilan Negeri Palangkaraya memutu untuk mengabulkan gugatan para penggugat untuk sebagian dan menyatakan para tergugat melakukan Perbuatan Melawan Hukum (*Onrechtmatigedaad*).⁷⁾

⁵⁾ <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-49041224>. diakses pada Hari Jumat tanggal 12 Februari 2020 Pukul 19.00 WIB

⁶⁾ <https://www.voaindonesia.com/a/ma-tolak-kasasi-presiden-dalam-kasus-kebakaran-hutan/5008447.html>, di akses pada Hari Selasa tanggal 25 februari 2020 pada pukul 17 :54 WIB.

⁷⁾ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5d89ba7ae3b7f/langkah-menggugat-pemerintah-atas-dampak-kebakaran-hutan/di> akses pada Hari Selasa tanggal 25 februari 2020 pada pukul 18.01 WIB.

Sebelumnya telah terdapat beberapa judul penulisan tugas akhir mengenai kebakaran hutan di Palangkaraya, dengan judul :

1. Judul : *PENERAPAN STRICT LIABILITY DAN ASAS KEHATI-HATIAN DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP (ANALISIS YURIDIS PUTUSAN PENGADILAN TINGGI NOMOR 36/PDT/2017/PLK)*. Skripsi (S1), Fakultas Hukum Universitas Pasundan.

Penulis : Imas Rosyani di tulis tahun 2019

Penulis bermaksud untuk mengkaji lebih dalam mengenai Pelaksanaan Ganti Rugi Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Palangkaraya Kalimantan Tengah, Karena sepengetahuan penulis belum ada pembahasan dan pelaksanaan ganti rugi yang dikeluarkan oleh Presiden, Menteri Agraria, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Kesehatan dan Gubernur Kalimantan Tengah. Berdasarkan uraian tersebut, Penulis tertarik untuk meneliti pelaksanaan ganti rugi berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Palangkaraya, Pengadilan Tinggi Palangkaraya dan Kasasi Mahkamah Agung dan menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul **“PELAKSANAAN PEMBERIAN GANTI RUGI AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI KALIMANTAN BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 45 TAHUN 2004 TENTANG PERLINDUNGAN HUTAN”**.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian dan penjabaran diatas , penulis bermaksud untuk memaparkan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Kendala dalam Pelaksanaan ganti rugi akibat kebakaran hutan di Kalimantan Tengah ?
2. Bagaimana Realisasi yang dapat dilakukan untuk mendapatkan ganti rugi tersebut ?

C. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan latar belakang dan rumusan masalah diatas , tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimana Kendala dalam pelaksanaan ganti rugi akibat kebakaran hutan di Kalimantan Tengah.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Bagaimana Realisasi yang dapat dilakukan untuk mendapatkan ganti rugi tersebut.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian yang akan diharapkan dari penulisan hukum ini dapat penulis bagi menjadi 2 (dua) kategori , yaitu :

1. Kegunaan Teoritis

Diharapkan hasil penelitian ini memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu hukum , khususnya dalam masalah kebakaran hutan beserta pengendaliannya dan penegakkan hukumnya .

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pembaca pada umumnya, masyarakat luas serta lembaga – lembaga yang terkait pada khususnya. Selain itu, hasil penelitian ini juga diharapkan juga akan berguna bagi masalah pencemaran lingkungan dalam hal ini adalah kebakaran hutan dan peranan pemerintah pusat untuk mengatasi hal tersebut.

E. Kerangka Pemikiran

Sumber Daya Hutan merupakan salah satu ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa yang memiliki peranan yang sangat penting dalam menjaga keseimbangan alam di jagad raya ini. Sebab di dalam hutan telah diciptakan segala makhluk hidup baik besar, kecil, maupun yang tidak dapat dilihat dengan mata. Di samping itu, di dalamnya juga hidup sejumlah tumbuhan yang menjadi satu kesatuan yang utuh. Hal yang menjadi sumber kekayaan yang dapat dikelola dengan baik, yang dipergunakan untuk membangun Bangsa dan Negara. Oleh karena itu, aset yang terdapat di dalam hutan sangat dibutuhkan untuk menambah Pendapatan Negara dan Pendapatan Daerah, sehingga dengan adanya pengelolaan hutan tersebut dapat pula menopang pendapatan masyarakat yang bermukim di sekitar hutan.⁸⁾

Sejak awal dekade 1970, sektor kehutanan di Indonesia telah memainkan peranan penting dalam pembangunan nasional sebagai sumber terbesar perolehan devisa nonmigas, pelopor perkembangan industry, penyedia lapangan kerja, dan

⁸⁾ Supriadi, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm 1

penggerak pembangunan daerah. Karenanya, guna mempertahankan produktivitasnya sumber daya ini perlu dijaga kelestariannya.⁹⁾

Hutan di Indonesia mempunyai peranan penting baik ditinjau dari aspek ekonomi, sosial budaya maupun ekologi. Namun demikian, sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan nasional, tekanan terhadap sumber daya hutan semakin meningkat.¹⁰⁾

Peristiwa kabut asap yang menyelimuti beberapa wilayah Indonesia sudah berlangsung dalam lima tahun terakhir yaitu 2014-2019. Isu kabut asap ini terus menjadi polemik bukan hanya di dalam negeri melainkan juga melintasi batas negara yang mengharuskan pemerintah melakukan tindakan penanggulangan secara cepat dan tepat agar tidak menimbulkan dampak yang lebih luas. Pencemaran lintas batas nasional (yang dimaksudkan dalam hal ini berupa asap) lazim pula disebut sebagai *transfrontier pollution*.

Adapun pengertian *transfrontier pollution* adalah “*Pollution of which the physical is wholly or in part situated within the territory of one state and which has deleterious effects*”

(Pencemaran yang secara fisik baik seluruhnya atau sebagian terletak dalam wilayah suatu negara dan memiliki dampak merusak).¹¹⁾

⁹⁾ Resosudarmo Pradnya Ayu Ida, *Tinjauan Kebijakan Sektor Perikanan dan Kebijakan Lainnya*, hlm. 196

¹⁰⁾ Indonesia 21 Agenda, *Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 1996, hlm.13.

¹¹⁾ M.Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Alumni, Bandung. 2001, hlm. 187

Berdasarkan kasus ini, warga Kalimantan Tengah Khususnya Palangkaraya sangat dirugikan karena efek dari kabut asap kebakaran hutan dapat membahayakan kesehatan masyarakat terutama masyarakat yang sejak semula tidak dalam kondisi yang sehat dan lansia. Dalam hal ini hutan menjadi salah satu lingkungan yang dimanfaatkan sumber daya alamnya untuk menghasilkan berbagai produksi yang dapat digunakan untuk kehidupan manusia. Pemanfaatan yang dilakukan perlu adanya pengawasan oleh pemerintah, lembaga masyarakat, dan masyarakat sekitar untuk mengurangi terjadinya kesalahan tindakan yang dilakukan perusahaan dalam usahanya yang dapat merugikan masyarakat.

F. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena ditujukan untuk mengungkapkan suatu kebenaran sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruksi data yang telah dikumpulkan dan diolah. Penelitian adalah usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada antara fakta yang diamati secara seksama, sistematis dan menggunakan metode penelitian tertentu.¹²⁾

Pada penelitian hukum ini, bidang ilmu hukum dijadikan sebagai induknya, maka penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum. Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode,

¹²⁾ Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hlm.3

sistematika dan pemikiran tertentu , yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹³⁾

Disamping itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan- permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normative. Metode yuridis normatif yaitu metode pendekatan yuridis normatif adalah penelitian hukum yang didasarkan kepada bahan hukum primer yaitu melakukan pengkajian secara lebih mendalam terhadap Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di bidang Hukum Lingkungan PP Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan.

Disamping bahan hukum primer , penelitian ini juga di dukung dengan bahan hukum sekunder yang berupa buku – buku , jurnal ilmiah , artikel yang berhubungan dengan pembahasan penelitian ini. serta bahan tersier yaitu kamus hukum , kamus umum, ensiklopedia yang terkait dengan istilah dan pengertian Hukum tentang Lingkungan.

2. Spesifikasi Penelitian

¹³⁾ Amiruddin dan Asikin Zainal H., *Pengantar Metode Penelitian Hukum* , Rajawali Press, Jakarta ,2012 , hlm.25

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis yang menganalisis penelitian dengan cara memperlihatkan data yang diperoleh sebagaimana adanya. Penelitian ini memberikan suatu gambaran mengenai Masalah Kebakaran Hutan , Aspek Ganti Rugi , dan Penerapan Hukum dari PP Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan.

3. Tahapan Penelitian

Tahap penelitian dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian kepustakaan (*Library Research*). Penelitian ini dilakukan penulis berdasarkan data sekunder ,yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan . Dimana data sekunder dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya dibedakan menjadi :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yang digunakan adalah Undang – Undang Agraria dan peraturan – peraturan yang berkaitan dengan objek penelitian.

1. Undang – Undang Dasar Tahun 1945
2. Kitab Undang-undang Hukum Perdata
3. Undang – Undang Nomor 32 tahun 2009 Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Kehutanan
5. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 Perlindungan Hutan

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer ,seperti menghadiri hasil –hasil seminar , pertemuan ilmiah lainnya , internet

bahkan dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan pakar hukum sepanjang relevan dengan objek penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, kamus umum, majalah dan jurnal ilmiah serta internet yang relevan dengan penelitian yang dilakukan.

4. Teknik Pengumpulan data

Teknik Pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ilmiah adalah prosedur sistematis untuk memperoleh data yang diperlukan. Teknik yang digunakan dalam skripsi ini adalah menggunakan studi dokumen yaitu teknik pengumpulan data yang tidak langsung ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian. Studi dokumen dilakukan dengan cara memahami buku dan peraturan perundang-undangan terkait dengan objek penelitian.

5. Metode Analisis Data

Semua data yang dikumpulkan baik data primer dan sekunder akan di analisis secara yuridis kualitatif yaitu dengan menganalisis data –data sekunder secara kualitatif dari sudut pandang ilmu hukum sehingga dapat di tarik kesimpulan, data yang diperoleh kemudian disusun secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas tanpa dipergunakan rumus atau angka.