



**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA BADAN LEGISLASI DPR RI
DALAM RANGKA PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN
UNDANG-UNDANG TERKAIT KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN
KE PROVINSI SUMATERA SELATAN**

A. PENDAHULUAN

Salah satu tugas Badan Legislasi Baleg DPR RI adalah melakukan pemantauan dan peninjauan Undang-Undang (UU), di samping tugas utamanya melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan UU yang diajukan anggota, komisi, atau gabungan komisi, sebelum rancangan UU tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR RI. Pada kesempatan kali ini, kegiatan pemantauan dan peninjauan UU difokuskan pada UU yang berkaitan dengan kebakaran hutan, yaitu mencakup (1) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, (2) UU No. 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi UU, (3) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, (4) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, dan (5) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Dalam implementasinya, UU tersebut ternyata masih banyak terjadi permasalahan dalam hal pengaturan dan penegakan hukum pelaku kejahatan kebakaran hutan dan lahan. Menurut data BNPB, sampai dengan Oktober 2015, total hutan dan lahan yang terbakar mencapai seluas 2.089.911 ha dan diprediksikan kerugian ekonominya berkisar Rp20 triliun. Kondisi kebakaran tersebut semakin diperparah dengan adanya *el nino* dan kebiasaan masyarakat yang membersihkan lahan dengan membakar karena dianggap lebih praktis dan murah. Atas dasar kearifan lokal, bakar hutan dan lahan diperbolehkan dengan luasan tertentu seperti yang tercantum pada UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 69 ayat (1) huruf h yang dikecualikan seperti pada ayat (2)). Pengaturan ini membuka celah munculnya masalah kegiatan bakar hutan dan lahan yang dilakukan oleh masyarakat hukum adat atas dasar kearifan lokal dengan upaya pemerintah melarang membersihkan lahan dengan membakar, apalagi di lahan gambut.

Selain itu, pada UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan ternyata tidak memasukkan kebakaran hutan dan lahan sebagai salah satu tindakan perusakan hutan. UU tersebut lebih fokus pada perusakan hutan yang terkait dengan pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan secara tidak sah, dan penambangan ilegal.

Oleh sebab itu, dengan adanya permasalahan regulasi sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya, maka diperlukan pemantauan dan peninjauan UU yang terkait dengan kebakaran hutan secara menyeluruh. Badan Legislasi dengan dasar amanat Pasal 105 ayat (1) huruf f, UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD,

maka dapat melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap UU dimaksud dengan bentuk kunjungan kerja ke beberapa lokasi di Indonesia yang dianggap resepresentatif untuk menyerap aspirasi ataupun permasalahan dari berbagai pemangku kepentingan.

Menurut laporan BNPB, Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu provinsi dengan titik panas terbanyak di Indonesia (Tabel 1). Selain itu, banyak kasus kebakaran hutan dan lahan di Sumatera Selatan yang melibatkan korporasi besar. Bahkan, tercatat gugatan pemerintah sebesar Rp7,8 triliun kepada korporasi tertentu menjadi gugatan terbesar sepanjang sejarah Pemerintahan Jokowi. Di sisi lain, budaya masyarakat dalam mengelola lahan dengan membakar juga sudah jamak dilakukan sejak lama. Kondisi ini akan menjadi masalah yang besar apabila melibatkan lahan gambut yang tersebar di beberapa tempat di wilayah Sumatera Selatan. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Provinsi Sumatera Selatan dipilih sebagai lokus kunjungan kerja Badan Legislasi.

Tabel 1. Ringkasan Data Titik Panas di Indonesia Per 13 September 2015

No.	Provinsi	Jumlah	Jumlah (H-1)
1.	Sumatera Selatan	868	310
2.	Kalimantan Tengah	278	233
3.	Jambi	251	85
4.	Riau	82	18
5.	Kalimantan Barat	38	31
6.	Sumatera Barat	25	3
7.	Sulawesi Tengah	11	4
8.	Papua Barat	9	0
9.	Kalimantan Timur	9	151
10.	Papua	5	36

Sumber: Dinas Kehutanan Sumatera Selatan (*online*).¹

B. MAKSUD DAN TUJUAN

Maksud dan tujuan dilakukan kunjungan kerja pemantauan undang-undang terkait kebakaran hutan dan lahan ini adalah:

1. Untuk mengetahui apakah undang-undang yang terkait dengan kehutanan, terutama larangan membakar hutan dapat dilaksanakan sesuai dengan tujuan dibentuknya peraturan perundang-undangan tersebut.
2. Untuk mengetahui penegakan hukum oleh instansi yang berwenang memberikan izin dan aparat penegak hukum dalam mencegah dan memberantas pembakaran

¹ "Hotspot 13 September 2015", (<http://www.dishutsumsel.go.id/2015/01/26/top-search-engine-optimization-strategies-explained/>, diakses 27 Juni 2016).

hutan, terutama dalam menerapkan sanksi, baik sanksi administratif maupun sanksi pidana.

3. Hasil pemantauan dan peninjauan ini akan digunakan sebagai masukan Badan Legislasi dalam melakukan evaluasi terhadap Program Legislasi Nasional Jangka Menengah 2015-2019 dan menentukan politik perundang-undangan terkait dengan pencegahan kebakaran hutan.

C. WAKTU DAN TEMPAT

Kunjungan kerja ini dilaksanakan pada tanggal 21 sampai dengan 23 Juni 2016 di Provinsi Sumatera Selatan.

D. TIM KUNJUNGAN KERJA

Susunan Tim Kunjungan Kerja Badan Legislasi DPR RI terkait pemantauan dan peninjauan ke Provinsi Sumatera Selatan adalah sebagai berikut:

NO	NO ANG	NAMA	JABATAN	FRAKSI
1	489	H. TOTOK DARYANTO, SE	KETUA TIM/ WK BALEG	PAN
2	156	ADIAN YUNUS YUSAK NAPITUPULU	ANGGOTA	PDIP
3	187	MY. ESTI WIJAYATI	ANGGOTA	PDIP
4	263	DRS. H. DADANG S. MUCHTAR	ANGGOTA	PG
5	246	BOBBY ADHITYO RIZALDI, SE, MBA, CFE	ANGGOTA	PG
6	329	MARTIN HUTABARAT, SH	ANGGOTA	GERINDRA
7	373	KHILMI	ANGGOTA	GERINDRA
8	443	H.M. SYAMSUL LUTHFI	ANGGOTA	PD
9	57	SITI MUKAROMAH, S.Ag	ANGGOTA	PKB
10	110	DRS. H.M. MARTRI AGOENG, SH	ANGGOTA	PKS
11	539	H. MUHAMMAD ADITYA MUFTI ARIFIN, SH, MH	ANGGOTA	PPP
12	22	Drg. Hj. YAYUK SRI RAHAYU NINGSIH, MM, MH	ANGGOTA	NASDEM
13	546	Dr. RUFINUS HOTMAULANA HUTAURUK, SH, MM, MH	ANGGOTA	HANURA
14		LIBER SALOMO SILITONGA, S.IP	SEKRETARIAT	
15		ROSDIANA, S.H	SEKRETARIAT	

16	IWAN HERMAWAN, S.P., M.SI	PENELITI
17	SRI NURHAYATI QORDIYATUN, S.SOS., M.SI.	PENELITI
18	RAISAH SUARNI, SS, M.HUM	TENAGA AHLI
19	TEGUH BIANTORO	PEMBERITAAN

E. KEGIATAN YANG DILAKUKAN

Pelaksanaan kunjungan kerja Badan Legislasi DPR RI dilakukan di Kantor Gubernur Provinsi Sumatera Selatan dengan dihadiri para pemangku kepentingan sebagai berikut:

1. Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Selatan;
2. DPRD Provinsi Sumatera Selatan;
3. Forum Komunikasi Pimpinan Daerah Provinsi Sumatera Selatan;
4. Unit Pelaksana Teknis Daerah – Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan;
5. Dinas Perkebunan Provinsi Sumatera Selatan
6. Balai Konservasi Sumber Daya Alam Provinsi Sumatera Selatan;
7. Kantor Wilayah Hukum dan HAM Sumatera Selatan
8. Polda Sumatera Selatan;
9. Pelaku bisnis hutan tanaman industri;
10. Pelaku Bisnis Perkebunan;
11. Perwakilan lembaga swadaya masyarakat bidang kehutanan dan lingkungan; dan
12. Akademisi Universitas Sriwijaya

F. MASUKAN PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN

1. Gambaran Umum Daerah Pemantauan dan Peninjauan

Provinsi Sumatera Selatan dikenal juga dengan sebutan *Bumi Sriwijaya*. Secara administratif, Sumatera Selatan terbagi menjadi tiga belas kabupaten dan empat kota. Pada tahun 2014, menurut data Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, total luas hutan dan perairan mencapai 3.987.762,37 hektare. Luas lahan untuk taman nasional (darat dan perairan) seluas 13,06 persen, sedangkan sisanya seluas 86,94 persen terbagi-bagi atas peruntukan taman wisata alam, taman hutan raya, cagar alam, hutan lindung, hutan produksi terbatas, hutan produksi tetap, dan hutan produksi yang dapat dikonversi. Di sisi lain, luas areal penggunaan kawasan hutan (izin masih berlaku) mencapai 152.790 hektare, dimana pertambangan survei atau eksplorasi mendominasi (khususnya terkonsentrasi Kabupaten Musi Banyuasin) dibandingkan pertambangan operasi produksi dan nontambang. Adapun potensi dari sektor kehutanan, antara lain berupa hasil hutan kayu (diameter di atas 20 cm) mencapai 165,84 juta m³ dan nonkayu berupa rotan sebesar 120.590 ton.

Kasus kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2014 tercatat seluas 274.051 hektare. Areal yang paling banyak mengalami kebakaran adalah areal penggunaan lain (APL), yaitu mencapai 126.034 ha dan hutan produksi tetap mencapai 109.622 hektare, sisanya terjadi pada kawasan suaka alam/kawasan

pelestarian alam (KSA/KPA), hutan lindung, hutan produksi terbatas, dan hutan produksi yang dapat dikonversi. Lokasi terluas yang mengalami kebakaran terjadi di Kabupaten Ogan Komering Ilir (196.063 hektare) dan Kabupaten Banyuasin (19.050 hektare). Pada tahun 2015, luas kebakaran hutan dan lahan meningkat menjadi 736.500 hektare dan kebakaran terluas terjadi di areal gambut. Sedangkan konsentrasi lokasi kebakaran hutan dan lahan terbesar terjadi di Kabupaten Okan Komering Ilir dan Kabupaten Banyuasin atau sama dengan tahun sebelumnya (Tabel 2).

Tabel 2. Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015

Kabupaten/Kota	Pola Ruang	Luasan (ha)
Banyuasin	Hutan Lindung	2.970
	Hutan Produksi Konversi	9.069
	Hutan Produksi Tetap	7.249
	Hutan Suaka Alam	74.438
	Kawasan Tanjung Api-Api	255
	Perairan	39
	Perkebunan	37.324
	Permukiman	328
	Pertanian	9.428
Total		141.100
Empat Lawang	Hutan Lindung	363
	Hutan Suaka Alam	538
	Perkebunan	13
Total		914
Lahat	Perkebunan	2.789
Total		2.789
Muara Enim	Hutan Produksi Konversi	10.863
	Hutan Produksi Tetap	6.015
	Perkebunan	13.247
	Pertanian	167
Total		30.292
Musi Banyuasin	Hutan Lindung	226
	Hutan Produksi Konversi	8.191
	Hutan Produksi Terbatas	395
	Hutan Produksi Tetap	79.035
	Hutan Suaka Alam	4.093
	Perairan	71
	Perkebunan	13.253
	Permukiman	61
	Pertanian	2.961
Total		108.286
Musi Rawas	Hutan Produksi Konversi	149
	Hutan Produksi Tetap	2.102
	Perairan	79
	Perkebunan	35.103

	Permukiman	3
	Pertanian	230
Total		37.666
Musi Rawas Utara	Hutan Produksi Konversi	160
	Hutan Produksi Tetap	4.335
	Perkebunan	2.683
	Permukiman	181
	Pertanian	7.141
Total		14.501
Ogan Ilir	Hutan Produksi Konversi	205
	Perairan	0
	Perkebunan	8.133
	Permukiman	1.244
	Pertanian	2.714
Total		12.297
Ogan Komering Ilir	Hutan Lindung	19.392
	Hutan Produksi Konversi	18.267
	Hutan Produksi Terbatas	2.839
	Hutan Produksi Tetap	194.438
	Hutan Suaka Alam	11.702
	Perairan	717
	Perikanan	3.740
	Perkebunan	114.768
	Permukiman	1.005
	Pertanian	10.463
Total		377.331
Ogan Komering Ulu	Hutan Produksi Tetap	358
	Perairan	2
	Perkebunan	729
Total		1.088
Oku Timur	Perkebunan	3.811
	Pertanian	180
Total		3.991
Palembang	Perkebunan	3
	Permukiman	377
Total		380
Pali	Hutan Produksi Tetap	1.021
	Perkebunan	4.072
	Permukiman	1
	Pertanian	810
Total		5.904

Sumber: UPTD Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan²

² "Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015", (<http://www.dishutsumsel.go.id/2016/02/22/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-tahun-2015/>, diakses 27 Juni 2016).

2. Sambutan Wakil Gubernur Provinsi Sumatera Selatan

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu daerah di Indonesia dengan kasus kebakaran hutan dan lahan yang tertinggi dan terjadi berulang-ulang setiap musim kemarau. Kebakaran hutan dan lahan tidak jarang menimbulkan bencana asap yang mengakibatkan terganggunya aktivitas masyarakat, gangguan kesehatan, hingga menyebar ke negara-negara tetangga.

Daerah Sumatera Selatan rawan terhadap kebakaran hutan dan lahan karena luas kawasan gambut yang dimiliki mencapai 1,42 juta hektare yang tersebar di sepanjang pantai wilayah timur, mulai dari daerah Ogan Kemiring Ilir hingga perbatasan daerah Musi Banyuasin dan Jambi. Juga terdapat di daerah kabupaten Pali, Muara Enim, dan Musi Rawas Utara.

Luas kebakaran di Provinsi Sumatera Selatan pada tahun 2015 mencapai 736.536 hektare, dan kebakaran terluas berada di kawasan gambut. Kebakaran ini mengakibatkan musnahnya flora fauna, keanekaragaman hayati, dan menimbulkan bencana asap yang berlangsung hingga 3 bulan. Penderita ISPA meningkat karena tingginya Indeks Pencemaran Udara. World Bank memperkirakan kerugian negara mencapai Rp221 triliun.

Berdasarkan pengalaman yang dilalui selama bertahun-tahun tentang faktor penyebab kebakaran dan cara pencegahannya, maka tidak dapat dipungkiri jika kebakaran hutan dan lahan juga disebabkan oleh kebiasaan dan tradisi masyarakat ketika membersihkan lahan dengan membakar, baik untuk usaha perkebunan maupun usaha lainnya. Bahkan praktik pembukaan lahan dengan bakar tidak hanya dilakukan oleh masyarakat miskin namun sangat mungkin dilakukan pula oleh korporasi tertentu. Bagaimanapun membersihkan lahan dengan bakar masih dianggap sebagai cara yang lebih praktis dan murah. Mereka tidak menyadari bahwa cara seperti itu pada musim kemarau dan dilakukan di lahan gambut justru akan menimbulkan dampak sangat besar berupa bencana kabut asap yang merugikan banyak pihak secara luas.

Melihat kerugian yang sangat besar ketika terjadi kebakaran hutan dan lahan, pemerintah daerah dan DPRD telah sepakat perlu ditetapkannya aturan hukum tentang pencegahan, penanggulangan, dan penanganan pascakebakaran hutan dan lahan serta sanksinya terhadap tindak kejahatan pembakaran hutan dan lahan. Pada dasarnya, Undang-Undang yang mengatur tentang hal tersebut tercakup dalam (a) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, (b) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (c) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Ketiganya mengatur isu yang sama, yaitu tentang kebakaran hutan dan lahan, sedangkan perbedaannya pada persoalan sektoral dan status lokus kejadian kebakaran. Misalnya kebakaran hutan dan nonhutan atau kebun. Lebih lanjut, di dalam implementasinya terdapat perbedaan ancaman hukuman terhadap pelaku pembakaran hutan, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidananya.

Melihat kenyataan ini terdapat dua pandangan, *pertama* yang memandangnya sebagai suatu peluang menerapkan pendekatan multi-rezim hukum atau menerapkan beberapa UU yang terkait, seperti UU tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU tentang Perkebunan, UU tentang Pertambangan, UU tentang Perpajakan, UU tentang Tindak Pidana Korupsi, dan UU tentang Pencucian Uang, sehingga menjadi inovasi kebijakan dalam meningkatkan efektivitas penegakan hukum dan efek jera bagi pelaku kejahatan lingkungan hidup dan kehutanan. *Kedua*, hal ini akan menimbulkan kesulitan tersendiri bagi para aparat penegak hukum. Oleh sebab itu, untuk mewujudkan ketertiban hukum tentang kebakaran hutan dan lahan, diperlukan upaya pemantauan dan peninjauan UU terkait kebakaran hutan dan lahan sehingga harmonis dan tidak saling bertentangan dengan aturan perundang-undangan lainnya. Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan bahkan menyarankan untuk masalah kebakaran hutan dan lahan cukup ada satu UU, namun mencakup semua permasalahan yang ada.

Selain itu, mengacu kepada ketiga UU tersebut, pemerintah daerah dan bersama-sama dengan DPRD telah membuat dan mengesahkan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Sumatera Selatan No. 8 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang disahkan pada tanggal 21 April 2016. Perda ini secara khusus mengatur masyarakat dan sektor swasta dalam hal pencegahan, penanggulangan, penanganan pascakebakaran hutan dan lahan, pengawasan, serta sanksi atas terjadinya kebakaran hutan dan lahan tersebut. Harapannya, Perda ini tidak akan kontraproduktif atau justru menambah rumitnya penegakan hukum, melainkan akan mempermudah aparat penegak hukum di daerah untuk mengawasi dan memberikan sanksi bagi pelaku pembakaran hutan dan lahan sehingga dapat meminimalisir terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Sumatera Selatan.

3. Diskusi

Diskusi dipimpin oleh Ketua Tim Kunjungan Kerja dan masing-masing pemangku kepentingan menyampaikan permasalahan yang dihadapi dalam mengimplementasikan UU terkait kebakaran hutan dan lahan.

a. UPTD Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan.

Menyampaikan beberapa hal terkait pelaksanaan di lapangan dari beberapa UU terkait dengan kebakaran hutan:

- 1) UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 50 ayat (3) huruf d berbunyi "Setiap orang dilarang membakar". Sanksinya, jika dilakukan secara sengaja diancam dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak 5 miliar rupiah. Sedangkan jika kebakaran terjadi karena kelalaian diancam pidana penjara paling lama 5 tahun dan

denda paling banyak 1,5 miliar rupiah. Penerapan pasal ini hanya dilakukan di areal yang merupakan kawasan hutan atau areal yang ditetapkan sebagai kawasan hutan, termasuk areal HTI atau konsesi lainnya yang merupakan pinjam pakai kawasan hutan. Kendala penerapan pasal ini adalah dalam penerapan:

- a) Unsur kesengajaan sangat lemah untuk dipenuhi dikarenakan pelaku pembakaran yang didapati atau ditemukan secara langsung pada saat melakukan atau tertangkap tangan sangat sulit terdeteksi. Hal ini karena lahan diketahui terbakar setelah terdeteksi waktu sudah terbakar, sehingga pembuktian dengan unsur sengaja masih sangat lemah.
 - b) Unsur kelalaian masih terdapat kesulitan dalam penerapannya kepada pihak perusahaan pemilik atau pengguna kawasan hutan. Karena belum adanya tolok ukur yang dikategorikan masuk dalam tahapan kelalaian. Apabila suatu perusahaan telah melakukan upaya pencegahan dan upaya lainnya secara langsung, unsur kelalaian dapat tertutupi.
- 2) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Pasal 35, dimana perbuatan pembakaran lahan dikenakan sanksi penjara paling singkat 3 tahun dan paling lama 10 tahun dan denda paling sedikit 3 miliar rupiah dan paling banyak 10 miliar rupiah. Pasal ini diterapkan pada areal di dalam kawasan maupun di luar kawasan hutan yang digunakan untuk perkebunan. Kendala penerapan pasal ini adalah penerapan unsur pembakaran lahan dimana pembakaran lahan yang dimaksud adalah perbuatan yang dilakukan dengan membakar lahan masih sangat sulit didapati.
- 3) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, untuk perbuatan pembakaran lahan perkebunan dalam rangka membuka atau mengolah lahan yang dilakukan dengan sengaja membakar dikenakan ancaman penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak 10 miliar rupiah. Pasal ini diterapkan pada pembukaan lahan HTI dan perkebunan di dalam kawasan. Untuk penerapan unsur pembukaan dan pengolahan lahan dengan cara membakar untuk pelaku usaha atau kelompok usaha masih dapat dilaksanakan. Tetapi untuk perbuatan yang dilakukan masyarakat masih terkendala dengan adanya aturan-aturan yang memperbolehkan atau memberi peluang untuk membuka lahan dengan membakar dengan azas kearifan lokal. Hal tersebut memberikan dampak pengalihan perbuatan dimana pihak perusahaan atau pelaku usaha memanfaatkan situasi tersebut dengan mengedepankan kepentingan masyarakat.

- 4) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Ada beberapa permasalahan terkait kebakaran hutan, yaitu:
- a) UU tersebut belum memasukkan materi pembakaran hutan dan lahan sebagai salah satu bentuk perusakan hutan. Seperti dinyatakan dalam Pasal 1 angka 3 bahwa “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.”
 - b) UU tersebut pada ketentuan perbuatan perusakan hutan terkait penggunaan kawasan hutan secara tidak sah hanya memuat kegiatan perkebunan dan pertambangan. Padahal ada kegiatan-kegiatan lain yang juga dapat termasuk dalam perbuatan merusak hutan seperti kegiatan pembukaan kawasan untuk pertanian, pertambangan atau usaha perikanan, kegiatan pendudukan atau pendirian bangunan. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat menjadi salah satu akses bagi terjadinya kebakaran hutan dengan efek aktivitas yang dilakukannya. Ini dapat menjadi celah pelemahan dalam penindakan dikarenakan ada beberapa pasal yang mengatur hal tersebut di UU Kehutanan (UU No. 41 tahun 1999) yang telah dicabut oleh pasal 112 UU No. 18 Tahun 2013.
 - c) Pembentukan lembaga yang menangani pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan sebagaimana diamanatkan Pasal 54 ayat (1) hingga saat ini belum terbentuk. Peran lembaga tersebut sangat strategis dan sangat dibutuhkan segera.
 - d) Belum terdapat peraturan pemerintah yang melengkapi UU ini menyulitkan bagi penegak hukum untuk menerapkan UU tersebut. Seperti penanganan terkait barang bukti (pengibahan dan pemusnahan barang bukti), kategori tindakan pembiaran, dll.

Jika UU ini memasukkan kegiatan pembakaran hutan dalam unsur perusakan hutan, maka upaya pencegahan terkait terjadinya kebakaran hutan dapat dilakukan. Dimana dalam beberapa kegiatan seperti pembalakan liar, penggunaan kawasan hutan secara tidak sah, perkebunan, pertambangan di dalam kawasan hutan, menjadi salah satu akses bagi terjadinya kebakaran hutan dengan efek aktivitas yang dilakukan dari berbagai kegiatan tersebut. Penerapan unsur korporasi juga dapat diterapkan sehingga dapat mengenai unsur management,

pihak lain, atau korporasi yang melakukan, membantu, membiarkan terjadinya perusakan hutan.

- 5) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, terkait perlindungan hutan yang menjadi tanggung jawab dan kewenangan pemerintah provinsi, terutama untuk kawasan hutan lindung dan kawasan hutan produksi atau selain kawasan konservasi. Perlindungan hutan ini termasuk dari kebakaran. Kendalanya hingga saat ini belum ada penegasan terkait aturan yang mewajibkan penyediaan/ pengalokasian anggaran dan sarana prasarana serta personil terkait perlindungan hutan sebagaimana diamanatkan UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

b. BKSDA Provinsi Sumatera Selatan.

Menambahkan tentang perambahan hutan dalam Pasal 50 ayat 3a UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ternyata tidak diatur kembali dalam UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, yang notabene sebagai UU lebih baru. Oleh sebab itu, UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan perlu direvisi.

c. Dinas Perkebunan

Kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 merupakan musibah kebakaran yang paling besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya selama 5 tahun terakhir.

Kejadian kebakaran hutan dan lahan umumnya terjadi pada lahan-lahan terlantar yang tidak/belum dibudiyakan, terkait masalah sosial, ekonomi dan lingkungan.





Sebagai pemicu terjadinya kebakaran adalah tradisi masyarakat mencari ikan di lebak lebung, masyarakat mencari kayu, masyarakat menanam padi Sonor.

Terkait implementasi undang-undang:

- 1) Berdasarkan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Perkebunan, setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar (Pasal 56 ayat (1)). Selain itu setiap pelaku usaha perkebunan mempunyai kewajiban untuk memiliki sistem, sarana, dan prasarana pengendalian kebakaran lahan dan kebun (Pasal 56 ayat (2)). Dalam pelaksanaannya ketentuan tersebut kurang berlaku bagi masyarakat tradisional karena tidak memiliki fasilitas alat berat untuk membuka lahan tanpa bakar (PLTB). Sedangkan untuk perusahaan perkebunan sudah berjalan dengan baik. Pengawasan dilakukan oleh Disbun Provinsi, Kabupaten dan Petugas lapangan. Kendala yang dihadapi adalah kurangnya SDM, Sarana dan Prasarana sementara di lain pihak perkebunan di Sumsel sangat luas (2,6 juta ha).

Pemerintah Sumsel melakukan pemeriksaan rutin setahun sekali, baik dalam Tim Terpadu (BLH, DISHUT, DISBUN) yang di SK kan SEKDA, maupun Dinas Perkebunan Provinsi dan Kabupaten melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan. Sanksi berupa teguran lisan maupun tertulis.

2. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, setiap orang dilarang membuka lahan dengan cara membakar kecuali dalam koridor kearifan lokal (Pasal 69 ayat (1) huruf h dan ayat (2)).

Untuk mengimplementasikan UU ini Dinas Perkebunan Provinsi dan Kabupaten serta petugas lapangan justru selalu melakukan sosialisasi PLTB (Pembukaan Lahan Tanpa Bakar)

d. Polda Provinsi Sumatera Selatan

Menyampaikan apabila kasus-kasus terkait kebakaran hutan dan lahan yang ditangani mencakup 1 kasus yang telah selesai dengan vonis 1 tahun 4 bulan dari korporasi dan 2 berkas berada di Kejaksaan (menyangkut direktur asal Malaysia). Menurutnya, kebakaran sekecil apapun (misalnya maksimal 2 hektare), apalagi di lahan gambut, harus dilarang karena ketika telah terjadi kebakaran maka dampak negatifnya sangat besar dan api sebenarnya tidak begitu saja mati di akar gambut di bawah tanah. Di samping itu aparat penegak hukum seringkali kesulitan mencari titik api yang telah padam akibat lokasi yang jauh dan terkena air/hujan untuk dijadikan barang bukti dan analisis.

Perwakilan dari Direktorat Kabsubdit Tipikor-KrimSus menambahkan interpretasi atau penafsiran ketentuan “kelalaian” pada Pasal 98 dan 99 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 99 ayat (1) bahwa “Setiap orang yang karena kelalaiannya mengakibatkan dilampauinya baku mutu udara ambien, baku mutu air, baku mutu air laut, atau kriteria baku kerusakan lingkungan hidup, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah).”

Terminologi “kelalaian” susah dijelaskan, apakah ini menyangkut kelalaian aktif perusahaan ataukah ketiadaan sarana dan prasarana juga termasuk kelalaian? Selama ini isu tentang ketersediaan sarana dan prasarana serta SOP dalam menjangkau lahan korporasinya menjadi salah satu indikator kelalaian tersebut dan bukan kelalaian dalam kebakaran secara langsung. Hal ini merujuk kepada Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, khususnya Pasal 40 ayat 1a bahwa perusahaan perkebunan wajib memiliki sarana dan prasarana serta sistem pembukaan lahan tanpa bakar dan pengendalian kebakaran. Oleh sebab itu, istilah ini perlu diperbaiki/direvisi sehingga implementatif.

Kasus di lapangan yang sering muncul yaitu ketika korporasi yang sudah mendapat izin dan menguasai luasan tertentu, ternyata beberapa arealnya belum dikerjakan semua dan terbengkalai. Kondisi ini rawan dirambah atau dikuasai masyarakat. Kemudian masyarakat melakukan bakar hutan atau lahan untuk aktivitasnya. Oleh sebab itu, ketika terjadi kebakaran penegak hukum kesulitan untuk mencari siapa yang bertanggung jawab. Kasus tersebut tidak dapat dibebankan ke perusahaan karena mereka tidak membuka lahan dengan bakar, di sisi lain masyarakat melakukannya berdasarkan tradisi.

e. Kantor Wilayah Hukum dan HAM Sumatera Selatan

Menyampaikan bahwa unsur kearifan lokal harus dipertahankan selama membawa kebaikan.

f. Akademisi Universitas Sriwijaya

Menyampaikan bahwa peraturan tentang kebakaran hutan dan lahan sudah lengkap, hanya bagaimana mengimplementasikannya di lapangan tergantung ada atau tidaknya moral. Oleh sebab itu perlu dimonitor terus peraturan pelaksanaannya, termasuk dalam hal ini melibatkan atau memberdayakan masyarakat sekitar untuk menanggulangi kebakaran. Penanganan api kecil lebih mudah dibandingkan jika sudah terjadi kebakaran yang besar. Beberapa bentuk kolaborasi peran masyarakat lokal dan pemerintah dalam pengawasan kebakaran hutan dan lahan antara lain adanya Manggala Agni Sumatera Selatan dan Masyarakat Peduli Api.

4. REKOMENDASI

Beberapa saran masukan dalam rangka pemantauan dan peninjauan UU terkait kebakaran hutan dan lahan disampaikan secara tertulis oleh Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan. Adapun masukannya adalah perlu adanya harmonisasi dari berbagai peraturan terkait kebakaran hutan dan lahan.

- a. Untuk UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, perlu adanya penambahan aturan selain membakar hutan dengan sengaja atau kelalaian dengan aturan bahwa pemilik hak terhadap lahan dikenakan pertanggungjawaban terhadap sanksi secara pidana, perdata, dan pertanggungjawaban untuk merehabilitasi areal tersebut dengan penerapan sanksi disesuaikan dengan luasan dan dampak yang terjadi dari suatu kebakaran. Dengan adanya pembebanan pertanggungjawaban tersebut secara otomatis perusahaan atau pihak-pihak terkait akan melakukan upaya semaksimal mungkin dengan mencegah dan mengatasi areal mereka dari kebakaran hutan sehingga adanya unsur-unsur sengaja, kelalaian dan upaya lainnya untuk menghindari dari sanksi hukum dapat diminimalisir.
- b. Untuk UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, perlu adanya aturan yang mewajibkan untuk perbantuan atau pendampingan pembukaan lahan dengan tidak membakar seperti adanya kewajiban penyediaan alat berat atau sarana pembukaan lahan tanpa bakar oleh pihak-pihak terkait sesuai dengan kondisinya. Selain itu, pemegang izin, perkebunan, HTI dan usaha lainnya yang di sekitar lahan konsesinya terdapat lahan masyarakat diwajibkan untuk memfasilitasi pembukaan lahan masyarakat dengan tidak membakar.

Pemerintah daerah setempat juga diwajibkan untuk memberikan fasilitasi dan pendampingan bagi pembukaan lahan tanpa bakar.

- c. Untuk UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, sebaiknya memasukkan kegiatan pembakaran hutan sebagai salah satu unsur dari perusakan hutan. Selain itu, pada penggunaan kawasan hutan secara tidak sah dapat memasukkan kegiatan-kegiatan seperti pertanian, pertambakan/perikanan, atau pendirian bangunan sebagai bagian dari kegiatan penggunaan kawasan hutan secara tidak sah. Hal lainnya adalah pemerintah segera membentuk Lembaga Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan sehingga kewenangan penanganan perkara pada bidang kehutanan dapat terlaksana dengan jelas tanpa adanya keraguan penegak hukum bidang kehutanan (PPNS, Polisi, Jaksa), serta aturan pelaksana sebagaimana diamanatkan UU No. 18 tahun 2013.
- d. Untuk UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu segera dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan serta kementerian teknis (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) terkait besaran alokasi dana atau anggaran perlindungan hutan oleh pemerintah daerah dengan mengacu pada luasan dan kondisi kawasan hutan yang menjadi kewenangan dan pertanggungjawabannya (untuk perlindungan dan pengamanan hutan).

G. PENUTUP

Demikian Laporan Kunjungan Kerja Badan Legislasi DPR RI dalam rangka pemantauan dan peninjauan undang-undang terkait kebakaran hutan dan lahan ke Provinsi Sumatera Selatan. Atas perhatian dan kerjasama seluruh pihak terkait, kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya.

JAKARTA, JUNI 2016

**TIM KUNJUNGAN KERJA PEMANTAUAN DAN PENINJAUAN
BADAN LEGISLASI DPR RI KE PROVINSI SUMATERA SELATAN
KETUA TIM**

H. TOTOK DARYANTO, SE

A-489