



INSTRUMEN HUKUM PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN, LAHAN, DAN POLUSI ASAP

Inosentius Samsul*)

Abstrak

Kebakaran hutan, lahan dan polusi asap merupakan bentuk bencana alam yang dapat menimbulkan kerugian baik kerugian dalam bentuk kerusakan pada harta benda dan lingkungan, juga terganggunya kesehatan masyarakat, bahkan kerugian yang berakibat pada hilangnya nyawa manusia. Tulisan ini bertujuan untuk mengkaji mengenai penanggulangan pembakaran hutan dan lahan serta penegakan hukum terhadapnya. Instrumen hukum baik internasional maupun nasional terkait dengan pembakaran hutan dan lahan yang berlaku di Indonesia telah cukup banyak. Namun, penegakan hukum yang ada belum juga dapat mengatasi permasalahan pembakaran hutan dan lahan yang berulang kali terjadi. Oleh karena itu, perlu dilakukan penegakan hukum baik secara pidana, perdata, maupun administrasi terhadap pelaku pembakaran individu maupun korporasi. Untuk itu, perlu dilakukan upaya untuk memperkuat kelembagaan yang berwenang dalam penanggulangan pembakaran hutan dan lahan, memberikan pemahaman terhadap masyarakat, serta melakukan upaya untuk mengubah budaya masyarakat dalam pembukaan lahan dengan melakukan pembukaan lahan tanpa membakar.

Pendahuluan

Kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang menyelimuti sejumlah wilayah di Sumatera dan Kalimantan beberapa waktu belakangan ini, telah mengganggu kehidupan masyarakat. Kondisi tersebut terjadi hampir setiap tahun khususnya di musim kemarau seperti saat ini. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencatat setidaknya terdapat 156 titik panas sumber kabut asap di Sumatera dan Kalimantan. Dari 156 titik tersebut,

diketahui 95 terdapat di Sumatera dan 61 titik ditemukan di Kalimantan.

Penyebaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi, menyelimuti wilayah Sumatera Selatan, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan. Setidaknya 25,6 juta jiwa yang terdiri atas 22,6 juta jiwa di Sumatera dan 3 juta jiwa di Kalimantan menjadi korban asap akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut.

*) Peneliti Madya Bidang Hukum ekonomi, pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI. E-mail: inosentius@yahoo.com



Kebakaran hutan dan lahan merupakan ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena berdampak secara langsung bagi ekosistem (United Nations, 2013), kontribusinya terhadap peningkatan emisi karbon, dan dampaknya bagi keanekaragaman hayati.

Lembaga Swadaya Masyarakat Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) telah melakukan penghitungan 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 Rp7 triliun sampai September 2015. Jumlah tersebut diperkirakan meningkat dari kerugian yang diderita tahun lalu sebesar Rp4 triliun. Kerugian belum termasuk masyarakat yang pernafasannya terganggu karena pencemaran udara, anak-anak dan sekolah yang diliburkan serta arus transportasi yang terhambat, gagal panen bagi petani serta lahan menjadi tidak produktif akibat asap. Sedangkan di Riau, kerugian ekonomi dari kebakaran hutan mencapai Rp20 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.

Dampak langsung dari kebakaran hutan sebagai berikut. *Pertama*, timbulnya penyakit infeksi saluran pernafasan akut bagi masyarakat. *Kedua*, secara sosial dan ekonomi masyarakat dirugikan karena berkurangnya efisiensi kerja, kantor-kantor dan sekolah-sekolah diliburkan serta transportasi penghubung terganggu. *Ketiga*, kerugian imateriil dan materiil pada masyarakat setempat bahkan menyebabkan *transboundary haze pollution* (pencemaran asap lintas batas) ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Singapura, Brunei, dan Malaysia.

Walhi sering 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 mensikapi tindakan konversi dan pembakaran yang dilakukan. Meskipun demikian, besarnya kerugian dan dampak tersebut tak mampu membuat penegakan hukum terkait kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap disikapi dengan bijak dan tuntas. Padahal, kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap telah dialami selama bertahun-tahun tanpa ada perlindungan terhadap hutan sebagai bagian dari lingkungan hidup buat masyarakat dan penegakan hukum terhadap penyebab kebakaran hutan dan lahan. Terjadinya pembakaran hutan serta lahan yang berulang merefleksikan bahwa ada sesuatu yang salah dalam pengelolaan kehutanan dan perkebunan di Indonesia.

Instrumen Hukum Penanggulangan Kebakaran Hutan, Lahan serta Kabut Asap

Pada dasarnya, instrumen hukum baik instrumen hukum nasional maupun instrumen hukum internasional terkait dengan penanggulangan kebakaran hutan, lahan serta kabut asap sebagai landasan dalam mengatasi kebakaran hutan, lahan, dan kabut asap telah tersedia.

Instrumen hukum internasional yang menjadi dasar bagi Indonesia dalam menanggulangi kebakaran hutan adalah:

1. *Asean Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources*, 1985 (ASEAN-ACNN): selain kerangka hukum kerjasama bidang konservasi alam dan sumber daya alam, memuat juga kewajiban negara-negara ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2);
2. *The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollutan*, 1979 (Konvensi Geneva 1979). Pasal 2 menyebutkan bahwa mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran udara lintas batas;
3. Resolusi Singapura Tahun 1992. Menegaskan dan memperkuat kerjasama dibidang bencana alam, pencemaran udara dan air lintas batas, tumpahan

minyak, pembuangan limbah berbahaya dan kebakaran hutan.

Sedangkan peraturan perundang-undangan nasional yang terkait dengan penanggulangan kebakaran hutan, lahan dan kabut asap antara lain terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 69 UU Pengelolaan Lingkungan Hidup dengan jelas mengatur terkait dengan perbuatan melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau pengrusakan lingkungan hidup. Selain itu, UU ini juga mengatur tentang ketentuan pidana bagi orang yang melakukan pembakaran lahan.

Instrumen hukum nasional lainnya yang terkait dengan penanggulangan kebakaran hutan, lahan dan kabut asap terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup. Dalam PP tersebut, terdapat larangan terhadap pembakaran hutan dan lahan, hanya saja larangan tersebut hanya dikenakan sanksi administrasi.

Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (2) huruf b, Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan diatur bahwa kegiatan perlindungan hutan meliputi pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak kebakaran. Hanya saja di dalam Pasal 42 dan Pasal 43 PP tersebut dinyatakan bahwa mengenai tindakan pidana dampak kebakaran hutan hanya diberlakukan bagi pihak yang tidak memiliki surat-surat dan izin atas hasil hutan.

Indonesia juga telah meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas–AATHP) Ratifikasi AATHP menunjukkan keseriusan pemerintah Indonesia untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan terutama asap lintas batas. Melalui Ratifikasi AATHP, sebenarnya Indonesia dapat bekerja sama dalam kerangka ASEAN dan dapat memperoleh manfaat antara lain:

1. melindungi masyarakat Indonesia dari dampak negatif kebakaran lahan dan/atau hutan yang dapat merugikan kesehatan manusia;
2. melindungi sendi-sendi kehidupan masyarakat dalam bidang sosial dan

ekonomi serta melindungi kualitas lingkungan hidup;

3. melindungi kekayaan sumber daya lahan dan hutan dari bencana kebakaran lahan dan hutan;
4. Indonesia dapat melakukan peran penting dalam pengambilan keputusan serta ikut aktif mengarahkan keputusan ASEAN dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan; dan
5. memberikan kontribusi positif terkait upaya pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas, seperti: penguatan regulasi dan kebijakan nasional; pemanfaatan sumber daya di negara ASEAN dan di luar negara ASEAN; penguatan manajemen dan kemampuan teknis pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas.

PenanggulanganPembakaranHutan dan Lahan

Untuk memperkuat penanggulangan bencana kebakaran hutan, Pemerintah membentuk Satuan Tugas Operasi Darurat Kabut Asap. Di samping itu, Presiden telah menginstruksikan empat hal, yaitu: *pertama*, TNI harus melakukan pemadaman api dengan hujan buatan dan *water bombing*. *Kedua*, kepolisian serta satuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan bersama dengan Kementerian Dalam Negeri wajib melakukan tindakan hukum kepada pelaku pembakaran hutan. *Ketiga*, Presiden menginstruksikan penanganan masalah kesehatan, karena banyak warga yang terserang infeksi saluran pernapasan atas (ISPA) akibat kabut asap. *Keempat*, Kementerian Kesehatan melakukan sosialisasi bahaya bencana kabut asap dan dampaknya bagi kesehatan. Presiden juga meminta pendirian posko-posko di wilayah-wilayah yang terkena dampak kabut asap dan mengajak masyarakat berpartisipasi untuk memadamkan api.

Pada dasarnya instrumen hukum guna menanggulangi kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia dapat dikatakan lebih dari cukup. Hal yang perlu dicermati lebih lanjut adalah masalah penegakan hukum, mengingat kebakaran hutan dan

lahan yang selalu berulang sedangkan instrumen hukum yang ada telah lengkap.

Penegakan hukum dipengaruhi oleh 5 faktor baik faktor tersebut berdampak positif atau negatif. Faktor yang dimaksud adalah faktor hukum itu sendiri; faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan; faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; faktor masyarakat, lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan faktor kebudayaan (Soerjono Soekanto, 2008).

Dalam kasus kebakaran hutan, lahan dan kabut asap dengan instrumen hukum yang sudah lengkap maka penegakan hukum atas kebakaran hutan dan lahan yang berulang, kemungkinan besar dipengaruhi oleh faktor penegakan hukum yang lain seperti kelembagaan, terutama pemerintah pusat dan daerah, sarana dan fasilitas penanggulangan kebakaran hutan, faktor masyarakat yang diharapkan tidak menjadi penyebab kebakaran, serta faktor aparatur penegakan hukum.

Sebagai contoh, dapat dilihat pada Putusan Pengadilan Negeri Bengkalis Nomor 547/Pid.Sus/2014/PN.Bls tanggal 22 Januari 2015. Putusan tersebut menjatuhkan hukuman ringan kepada pelaku pembakaran hutan dan tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku pembakaran. Kondisi tersebut merupakan bukti bahwa penegakan hukum atas pembakaran hutan masih jauh dari upaya untuk mengakhiri atau mengurangi bencana kebakaran hutan di Indonesia.

Penutup

Sudah banyak instrumen hukum yang mengatur mengenai larangan pembakaran hutan atau lahan. Penegakan hukum adalah cara mencapai solusi efektif untuk menyelesaikan kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Melakukan penegakan hukum secara efektif baik pidana, perdata maupun administrasi terhadap pelaku untuk individu maupun korporasi yang melakukan pembakaran hutan dan/atau lahan serta pencemaran asap lintas batas yang mengakibatkan kerusakan lingkungan.

Memperkuat kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning*), pencegahan kebakaran

hutan dan lahan, serta pencemaran kabut asap sehingga langkah hukum yang diharapkan dapat menjangkau para pelaku pembakaran lahan dan hutan yang selama ini memberikan dampak buruk secara sosial dan ekonomi kepada negara.

Referensi

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Natural Disaster and Sustainable Development: Understanding the Links Between Development and Environment and Natural Disaster*, New York: United Nations World Summit on Sustainable Development, 2002.

"Penegakan Hukum, Kunci Atasi Bencana Asap di Sumatera-Kalimantan", http://nasional.kompas.com/read/2015/09/05/13022121/Penegakan.Hukum.Kunci.Atasi.Bencana.Asap.di.Sumatera-%20alimantan?%20utm_source%20=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp, diakses tanggal 5 September 2015.

"Pemerintah Belum Hitung Kerugian Karhutla-Kabut Asap 2015", <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/09/04/nu5q01254-pemerintah-belum-hitung-kerugian-karhutlakabut-asap-2015>, diakses 6 September 2015.

"BNPB: 99 Persen Kebakaran Hutan karena Sengaja Dibakar", <http://news.detik.com/berita/2692699/bnpb-99-persen-kebakaran-hutan-karena-sengaja-dibakar>, diakses tanggal 6 September 2015.

"Dear Presiden, Pengadilan Tolak Pembakar Hutan Dihukum Rp 1 Triliun", <http://news.detik.com/berita/3011618/ltigtdearltigt-presiden-pengadilan-tolak-pembakar-hutan-dihukum-rp-1-triliun>, diakses tanggal 7 September 2015.

"Jokowi Tinjau Penanganan Kabut Asap di Palembang", <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/09/06/078698171/jokowi-tinjau-penanganan-kabut-asap-di-palembang>, diakses tanggal 7 September 2015.