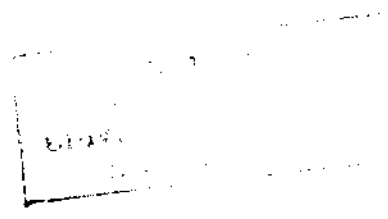


KK
TH 05/01
Pud
P

TESIS

**PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
TERHADAP KEBAKARAN HUTAN
DI INDONESIA**



Oleh:

LILIK PUDJIASTUTI, S.H.
NIM. 099712624/M

**PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

**PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN
TERHADAP KERAKARAN HUTAN
DI INDONESIA**

T E S I S

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum Pada
Program Pascasarjana Universitas Airlangga

Oleh:

**LILIK PUDJIASTUTI, S.H.
NIM. 099712624/M**

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2000**

Lembar Pengesahan

Oleh

Pembimbing



Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.

NIP. 130 220 516

Tesis ini telah diuji pada

Tanggal : 29 Agustus 2000

PANTIA PENGUJI TESIS :

Ketua : Prof. Dr. Moch. Isnaeni, S.H., MS.

- Anggota :**
- 1. Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H.**
 - 2. Prof. Dr. Suwoto Mulyosudarmo, S.H., MS.**
 - 3. Dr. Harjono, S.H., M.C.L.**
 - 4. Dr. Sarwirini, S.H., MS.**
 - 5. Machsoen Ali, S.H., MS.**
 - 6. Richard Wahjoedi, S.H., MS.**

KATA PENGANTAR

Indonesia adalah negara ketiga terluas dalam soal pemilikan wilayah hutan setelah Brazil dan Zaire, namun kebakaran hutan di Indonesia telah menjadi peristiwa yang tiap tahun rutin terjadi. Timbulnya kebakaran hutan di Indonesia membawa dampak yang sangat penting bagi kehidupan manusia, baik nasional maupun internasional, karena hutan tropis di Indonesia merupakan bagian dari paru-paru dunia.

Pentingnya manfaat hutan bagi kehidupan manusia, mengharuskan dilakukan upaya penegakan hukum terhadap kasus-kasus kebakaran hutan, baik yang bersifat preventif dan represif. Di mana upaya penegakan hukum diharapkan mencegah dan menghentikan terjadinya kebakaran hutan di Indonesia, melalui penegakan hukum lingkungan administratif, pidana maupun perdata.

Dengan landasan pijak yang demikian, penelitian dan penulisan ini diarahkan kepada usaha untuk menjelaskan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dalam bidang kehutanan dan lingkungan yang dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk melakukan penegakan hukum terhadap kasus-kasus kebakaran hutan di Indonesia.

Saya menyadari bahwa apa yang diketengahkan dalam penulisan ini akan mengundang tanggapan dan kritik dari berbagai pihak. Semuanya akan

saya terima dengan senang hati mengingat temanya memang terlalu luas untuk pandangan saya yang terbatas. Hanya dengan rahmat dan karunia Allah SWT tulisan ini dapat terselesaikan.

Pada kesempatan ini saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya dengan rasa cinta dan hormat yang tinggi kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Siti Sundari Rangkuti, S.H., selaku mantan Ketua Program Studi Ilmu Hukum yang telah memberi kesempatan kepada saya untuk mengikuti Pendidikan Program Magister di Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga dan selaku dosen maupun pembimbing saya yang dengan kasih sayangnya dan tidak pernah putus asa dalam memberikan arahan untuk penyusunan Tesis ini.
2. Bapak Prof. dr. H. Soedarto, DTM&H, Ph.D., Rektor Universitas Airlangga yang telah berkenan memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti Pendidikan Program Magister (S-2).
3. Bapak Ismet Baswedan, S.H., selaku mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah memperkenankan saya untuk mengikuti Pendidikan Program Magister (S-2).
4. Bapak Machsoen Ali, S.H., MS., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang memberikan kesempatan kepada saya untuk melakukan kegiatan sebagai peserta Program S-2, disamping sebagai Anggota Tim Penguji yang telah memberikan saran dan petunjuk bagi penyempurnaan Tesis ini.

5. **Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga beserta Staf.**
6. **Bapak Dr. H. Abdoel Rasjid, S.H., LL.M., sebagai Ketua Program Studi Ilmu Hukum.**
7. **Seluruh dosen-dosen Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga yang amat terpelajar, yang telah mengasah dan mengasuh saya sebagai mahasiswa.**
8. **Bapak Prof. Dr. Soewoto Mulyosoedarmo, S.H., MS., Bapak Prof. Dr. Moch. Isnaeni, S.H., MS., Bapak Dr. Harjono, S.H., M.C.L., Bapak Richard Wahjoedi, S.H., MS. dan Ibu Dr. Sarwirini, S.H., MS. selaku tim penguji yang telah memberikan saran dan petunjuk bagi penyempurnaan Tesis ini.**
9. **Secara khusus, suami saya Drs. Endro Krisnanto yang telah memberikan dorongan dan perhatian yang mendalam selama saya belajar, serta kedua putra saya Hasbi Ariski dan Fadli Hakim Arisyi yang telah menjadi sumber inspirasi dalam menyelesaikan studi ini.**
10. **Semua pihak yang telah berpartisipasi positif yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu.**

Semua Tuhan senantiasa memberikan setiap usaha kita Amin.

Surabaya, 17 Agustus 2000

Penulis

RINGKASAN

Penelitian tentang penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan bertujuan mengetengahkan upaya penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan yang selama ini sering terjadi di Indonesia, baik melalui upaya administrasi, pidana maupun perdata.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (dogmatik), yakni mengkaji ketentuan hukum yang mengatur penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan di Indonesia menurut peraturan perundang-undangan lingkungan dan kehutanan yang berlaku di Indonesia. Atas dasar itu, telaah terhadap hasil penelitian dilakukan dengan menggunakan pembahasan deskriptif analitik, yang berarti penelaahan dilakukan dengan cara memaparkan secara cermat dan tematik ketentuan hukum lingkungan dan kehutanan yang mengatur tentang kebakaran hutan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan di Indonesia dapat dilakukan melalui : pertama, penegakan hukum lingkungan administratif di bidang kehutanan, yang berupa pengawasan sebagai upaya preventif dan penerapan sanksi administrasi sebagai upaya represif terhadap pelanggaran izin/hak perusahaan hutan yang dapat menimbulkan kebakaran hutan. Kedua, penegakan hukum lingkungan kepidanaan di bidang kehutanan, dimana pelaku tindak pidana pembakaran hutan yang dilakukan oleh individu atau badan hukum (perusahaan) dapat diminta pertanggungjawaban atas perbuatan yang dapat mengakibatkan kebakaran hutan, baik karena kesengajaan atau kelalaiannya. Ketiga, penyelesaian sengketa kehutanan yang dapat dilakukan berdasarkan aspek administratif yang berupa gugatan ke PTUN dan aspek keperdataan yang berupa gugatan ke pengadilan atau penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dampak kebakaran hutan juga dirasakan oleh masyarakat luar negeri, maka juga diketengahkan penyelesaian sengketa kehutanan dari aspek Internasional,

walaupun kenyataannya Indonesia belum digugat (negara lain) atas pencemaran asap yang diakibatkan oleh kebakaran hutan.

Berdasarkan hasil penelitian menggambarkan bahwa upaya penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan baru dilakukan mulai tahun 1997, karena kebakaran hutan yang terjadi tahun 1997 merupakan peristiwa yang terbesar. Penegakan hukum yang dilakukan terhadap kasus kebakaran hutan ini berupa pencabutan IPK (Izin Pemanfaatan Kayu) dan penyelesaian sengketa melalui pengadilan. Namun penegakan hukum ini belum dilakukan secara optimal bahkan tidak menyentuh apalagi menghentikan kebakaran hutan, oleh karena itu perlu dilakukan peningkatan kepada aparat penegak hukum untuk memiliki kemampuan, kepedulian, keprihatinan dan visi yang sama tentang lingkungan, mengingat pentingnya manfaat hutan bagi kehidupan masyarakat.

ABSTRACT

Research on the enforcement of environmental law on forest fire aims at establishing efforts in enforcing the environmental law in the fire case occurring so far, both through administrative effort and criminal and private efforts.

The current research utilizes juridical-normative approach (dogmatic), that is, studying law provisions regulating the law enforcement on the forest fire case in Indonesia in accordance with the applicable environmental and forestry legislation. Based on the reason, the research results are studied using descriptive-analytical discussion. It means that the study is conducted by carefully and thematically exposing the provisions of environmental and forestry law regulating the forest fire.

The results show that the enforcement of environmental law on the forest fire case in Indonesia could be done through first, the enforcement of administrative environmental law in forestry field covering supervision as a preventive effort and the application of administrative sanctions as a repressive effort toward the breach of permit/right of forest management resulting in the risk of forest fire. Second, the enforcement of environmental criminal law in the forestry field, in which the criminal act does for forest firing either individual persons or companies could be asked responsible for their actions causing forest fire done either done intentionally or negligently. Third, the settlement of the forestry controversy could be resolved on the basis of administrative aspects such as claims to the administrative court and private aspects such as claims to the court or controversy settlements outside the court. Due to the fact that the neighboring countries also feel the impacts of forest fire, it is also necessary to establish the settlement of the forestry controversy from international

aspects, even though Indonesia is not claimed by other countries for air pollution resulting from the forest fire.

The results illustrate that the enforcement efforts in the environmental law on forest fire began in 1997 because the forest fire occurred in the year was the biggest event. The law enforcement imposed to the case was materialized in the form of repeal of the wood utilization permit and the controversy settlement by the court. However, the law enforcement in not yet optimally implemented, even the enforcement does not stop the forest fire case and even itt does not touch the essentials. Therefore, the legal apparatus need to improve themselves in order to posses ability, case, concern and the same visions on the environment considering the importances of forest functions for societies; life.

DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR.....	v
RINGKASAN.....	viii
ABSTACT	x
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR SKEMA.....	xvi
I. PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	12
3. Tujuan Penelitian	13
3.1. Tujuan Umum	13
3.2. Tujuan Khusus	13
4. Manfaat Hasil Penelitian.....	14
4.1. Manfaat Teoritis	14
4.2. Manfaat Praktis	14
5. Kajian Pustaka	15

5.1. Pengertian “Kebakaran Hutan” dan “Pembakaran Hutan”	15
5.2. Penegakan Hukum Lingkungan.....	17
5.2.1. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif.....	20
5.2.1.1. Pengawasan.....	21
5.2.1.2. Penerapan Sanksi Administrasi.....	24
5.2.2. Penegakan Hukum Lingkungan Kepidanaan	25
5.2.3. Penyelesaian Sengketa Lingkungan	27
5.2.3.1. Sengketa Tata Usaha Negara.....	27
5.2.3.2. Gugatan Ganti Kerugian.....	28
6. Metode Penelitian	30
6.1. Pendekatan Masalah	30
6.2. Bahan Hukum	31
6.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	32
6.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum	33
7. Sistematika Penulisan.....	35
II. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN ADMINISTRATIF DI BIDANG KEHUTANAN.....	38
1. Pengawasan.....	39
2. Penerapan Sanksi Administrasi	49
III. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN KEPIDANAAN DI BIDANG KEHUTANAN.....	60
1. Penerapan Sanksi Pidana	60

2. Pertanggungjawaban Pidana Badan Hukum Atas Tindak Pidana Pembakaran Hutan di Indonesia.....	70
IV. PENYELESAIAN SENGKETA KEHUTANAN.....	81
1. Sengketa Kehutanan dari Aspek Administratif.....	81
2. Sengketa Kehutanan dari Aspek Keperdataan.....	90
2.1. Penyelesaian Sengketa Kehutanan Melalui Pengadilan.....	94
2.2. Gugatan Kelompok/Class Action	98
2.3. Penyelesaian Sengketa Kehutanan di Luar Pengadilan	145
2.4. Penyelesaian Sengketa Kehutanan dari Aspek Internasional.....	152
V. PENUTUP	157
1. Simpulan	157
2. Saran	159
DAFTAR BACAAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Ekspor Barang-barang Non Migas Utama Indonesia.....	2
Tabel 2	Kebakaran Hutan di Indonesia (1984-1997).....	8
Tabel 3	Biaya Pembukaan Lahan dengan berbagai cara	10
Tabel 4	Pengawasan Kehutanan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan....	42
Tabel 5	Peraturan Pencegahan dan Penanggulangan Hutan yang dikeluarkan Departemen Kehutanan.....	43
Tabel 6	Peraturan Perundang-undangan di bidang Kehutanan yang memuat sanksi Administrasi.....	52
Tabel 7	Perusahaan yang dicabut IPK-nya karena melakukan pembakaran limbah kayu	55
Tabel 8	Perbandingan Sanksi Administrasi dengan Sanksi Pidana.....	60
Tabel 9	Jenis dan sifat penerapan sanksi pidana dalam peraturan perundang- undangan yang berkaitan dengan kebakaran hutan	67

DAFTAR SKEMA

Skema 1	Sengketa Tata Usaha Negara.....	84
Skema 2	Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara	86
Skema 3	Alur Penyelesaian Sengketa Kehutanan	93

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan kekayaan alam yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam menunjang pembangunan nasional, karena hutan sangat bermanfaat bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. Hutan dapat memenuhi kebutuhan akan barang-barang dan jasa, sebab hutan mempunyai fungsi ekologi (perlindungan), ekonomi (produksi) dan sosial (manfaat).

Pengolahan sumber daya alam secara besar-besaran, terutama hutan dan pertambangan, dimulai sejak Orde Baru berdiri pada tahun 1966,¹ di mana tingkat produksi dan investasi di berbagai sektor makin merosot. Sejak saat itu sektor kehutanan menempati peran penting dalam perekonomian Indonesia.

Fungsi penting yang dimiliki oleh sektor kehutanan dalam pembangunan nasional sangat ditunjang oleh luas hutan Indonesia, yaitu kurang lebih 144 juta hektar. Luas hutan tersebut terbagi dalam hutan produksi 49,3 juta hektar, hutan lindung 39,9 juta hektar dan hutan lainnya seluas 29,0 juta hektar.²

¹ Ignatius Haryanto, *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Reformasi Tanpa Perubahan*, SMK Grafika Mardi Yuana, Bogor, 1998, h. 3.

² Herman Haeruman, *Masalah Sosial Dalam Pembangunan Kehutanan*, Makalah pada Seminar Pascasarjana UI, Jakarta 4-5 Nopember 1992.

Dengan mengambil data neraca pembayaran Indonesia 5 tahun terakhir terlihat posisi sektor kehutanan bagi perekonomian Indonesia untuk kategori ekspor barang non migas sebagaimana tertera pada Tabel 1 berikut :

Tabel 1

Nilai ekspor barang-barang non migas utama (dalam ribu \$)

Jenis	1993	1994	1995	1996	1997
Kayu lapis	4.128.330	3.650.249	3.451.510	3.544.123	3.476.801
Pakaian jadi	3.395.607	3.095.663	3.325.052	3.186.890	4.180.672
Tekstil	2.310.549	2.517.150	2.907.865	2.682.598	3.390.417
Barang-barang listrik	1.310.045	1.773.685	2.724.485	3.593.438	3.260.940
Pulp & Kertas	484.307	782.483	1.503.650	1.369.421	1.952.987

Sumber : Ignatius Haryanto, et.al., Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Reformasi Tanpa Perubahan, SMK Grafika Mardi Yuana, Bogor, 1998, h. 33; laporan Bank Indonesia

Pengelolaan hutan yang dilakukan secara maksimal telah ditunjang dengan dikeluarkannya berbagai peraturan, dan kebijaksanaan, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UUK), dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan yang telah dicabut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi. Salah satu kebijaksanaan yang tercantum dalam Pasal 66 UU Kehutanan adalah Penyerahan Kewenangan Penyelenggaraan Kehutanan kepada Pemerintah Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat 2, Pasal 10 ayat 1

dan Pasal 11 ayat 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang mengelola sumber daya alam nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara lingkungan hidup.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonomi, Pasal 3 ayat (5) butir 4 menyatakan bahwa Propinsi sebagai daerah otonom dalam bidang kehutanan dan perkebunan mempunyai wewenang antara lain :

- a. Pedoman penyelenggaraan inventarisasi dan pemetaan hutan/kebun.
- b. Penyelenggaraan penunjukan dan pengamanan batas hutan produksi dan hutan lindung.
- c. Pedoman penyelenggaraan tata batas hutan, rekontruksi dan penataan batas kawasan hutan produksi dan hutan lindung.
- d. Penyelenggaraan pembentukan dan perwilayahan areal perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- e. Pedoman penyelenggaraan pembentukan wilayah dan penyediaan dukungan pengelolaan taman hutan raya.
- f. Penyusunan perwilayahan, design, pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- g. Penyusunan rencana makro kehutanan dan perkebunan lintas Kabupaten/Kota.
- h. Pedoman penyelenggaraan pengurusan erosi, sedimentasi, produktivitas lahan pada daerah aliran sungai lintas Kabupaten/Kota.
- i. Pedoman penyelenggaraan rehabilitasi dan reklamasi hutan produksi dan hutan lindung.
- j. Penyelenggaraan perizinan lintas Kabupaten/Kota meliputi pemanfaatan hasil hutan kayu, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan, dan pengolahan hasil hutan.
- k. Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan.
- l. Pelaksanaan pengamatan, peramalan organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman kehutanan dan perkebunan.
- m. Penyelenggaraan dan pengawasan atas rehabilitasi, reklamasi, sistem silvikultur, budidaya dan pengolahan.
- n. Penyelenggaraan pengelolaan taman hutan raya lintas Kabupaten/Kota.

- o. Penerapan pedoman untuk penentuan tarif pungutan hasil hutan bukan kayu lintas Kabupaten/Kota.
- p. Turut serta secara aktif bersama Pemerintah dalam menetapkan kawasan serta perubahan fungsi dan status hutan dalam rangka perencanaan tata ruang Propinsi berdasarkan kesepakatan antara Propinsi dan Kabupaten/Kota.
- q. Perlindungan dan pengamanan hutan pada kawasan lintas Kabupaten/Kota.
- r. Penyediaan dukungan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penelitian dan pengembangan terapan bidang kehutanan.

Dengan kewenangan tersebut di atas menggambarkan bahwa Daerah Propinsi sebagai daerah otonom hanya sebagai pelaksana dan penyelenggara perizinan lintas kabupaten/kota dalam pengelolaan hutan, sedangkan perencanaan dan perizinan pengelolaan dan pemanfaatan hutan tetap dimiliki pemerintah pusat.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tentang kehutanan perlu ditampung ketentuan pengelolaan hutan yang didasarkan atas asas-asas kehutanan, tujuannya untuk memperjelas norma hukum mengenai pengelolaan hutan. Berdasarkan Pasal 2 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dinyatakan bahwa penyelenggaraan kehutanan di Indonesia berasaskan pada :

1. asas manfaat dan lestari;
2. asas kerakyatan;
3. asas keadilan;
4. asas kebersamaan;
5. asas keterbukaan;
6. asas keterpaduan.

Selain asas-asas tersebut juga dikenal asas *ecolabelling* dan asas hutan berkelanjutan (*sustainable forest*). Asas *ecolabelling* adalah suatu asas yang

menentukan bahwa semua kayu tropis yang dijual harus berasal dari hutan lestari melalui mekanisme pelabelan;³ selanjutnya asas hutan berkelanjutan merupakan suatu asas yang bertitik tolak dari pelaksanaan pengelolaan hutan berkelanjutan (*sustainable forest management*) yang dituangkan dalam "The Forest Principles" sebagai salah satu hasil kesepakatan KTT Bumi (Earth Summit) 1992 di Rio de Janeiro (Brazil).

Di dalam pengelolaan hutan berkelanjutan sumber daya hutan harus dilihat dari perspektif baru, tidak saja merupakan sumber daya yang mempunyai nilai ekonomik yang multiguna, tetapi juga mempunyai multi pengguna. Dengan demikian, praktek pengelolaan hutan harus berubah dari *tree management* ke *ecosystem management* di mana masyarakat sekitar hutan mempunyai peranan penting dalam pengelolaan tersebut.⁴ Strategi dan kebijaksanaan pengelolaan hutan berkelanjutan telah ditetapkan dalam Agenda 21 Indonesia pada Bab 13 tentang pengelolaan hutan, yang meliputi lima program, yaitu :

1. Memelihara produksi hutan terpadu secara berkelanjutan;
2. Meningkatkan regenerasi, rehabilitasi dan perlindungan hutan;
3. Memperkuat peraturan dan penegakan hutan bagi pengelolaan hutan berkelanjutan;
4. Meningkatkan peranserta dan kesejahteraan masyarakat penghuni hutan;
5. Mengembangkan penelitian dan kemampuan dalam bidang pengelolaan hutan berkelanjutan.⁵

Dengan adanya program ini, maka setiap usaha yang mengambil hasil dan manfaat dari hutan wajib melaksanakan upaya perlindungan. Pasal 47 Undang-

³ *Ibid.* h. 9.

⁴ Agenda 21 Indonesia, *Strategi Nasional Untuk Pembangunan Berkelanjutan*, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Maret, 1997, h. 16.

⁵ *Ibid.* h. 16.

undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa perlindungan hutan meliputi usaha-usaha untuk :

- a. Mencegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama serta penyakit, dan
- b. Mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara, masyarakat dan per-orangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tentang kehutanan, instansi yang berwenang melakukan pengelolaan hutan dilakukan oleh berbagai Departemen, seperti Departemen Kehutanan dan Perkebunan, Departemen Transmigrasi, Departemen Pekerjaan Umum dan Pemukiman dan Departemen Pertambangan dan Energi yang kesemuanya mempunyai kepentingan pada lahan hutan, sehingga seringkali menimbulkan tumpang tindih dalam pemanfaatan hutan dan berakibat sulitnya melakukan upaya penegakan hukum. Selain faktor tersebut, terdapat faktor lain yang menjadi penyebab kesulitan pengelolaan hutan berkelanjutan, yaitu adanya konflik antara warga sekitar hutan yang menggantungkan hidupnya dari hasil hutan dengan perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau dengan kepentingan negara.

Dengan adanya kesulitan dalam pelaksanaan pengelolaan hutan berkelanjutan, maka menurut laporan organisasi pangan dan pertanian dunia selama tahun 1976 hingga 1980 tidak kurang 550.000 hektar hutan di Indonesia lenyap per tahun.⁶ Ancaman kerusakan paling hebat, terjadi di Sumatera dan Kalimantan, baik terhadap

⁶ Ignatius Haryanto, *Op.cit.*, h. 2.

konservasi hutan resmi oleh pemerintah, maupun pembukaan hutan secara ilegal dan kebakaran hutan.⁷

Berdasarkan catatan sejarah, kebakaran hutan tropis basah Indonesia sudah terjadi sejak abad 19,⁸ dan pada abad 20 menurut catatan Statistik Kehutanan Indonesia kebakaran hutan terus meningkat. Kejadian kebakaran hutan besar yang terekam paling awal dan cukup lengkap adalah kebakaran hutan di Kalimantan Timur pada tahun 1982-1983, dan sejak itu kebakaran hutan besar merupakan kejadian rutin di Indonesia hingga kini,⁹ seperti yang tertera dalam tabel 2.

Dalam tabel 2 tercantum bahwa sejak tahun 1984 kebakaran hutan merupakan musibah yang terjadi tiap tahun dan menimbulkan kerusakan hutan. Luas hutan dan lahan yang terbakar juga semakin meningkat, khusus pada tahun 1997 luas hutan dan lahan yang terbakar mencapai 263,876,30 ha. Berdasarkan tabel ini pengelolaan hutan dan pencegahan kebakaran hutan belum tercapai secara maksimal, demikian juga upaya penegakan hukum bagi pelaku (orang/badan hukum) baik sengaja atau karena kelalaiannya menyebabkan kebakaran hutan.

⁷ Ekolita, *Kepunahan Flora Memperihatinkan*, Nomor 2 II, Desember 1998, h. 103.

⁸ Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Dampak, Faktor dan Evaluasi*, Jilid I, September 1998, h. 5.

⁹ *Ibid.*, h. 5.

Tabel 2
Kebakaran Hutan Tahun 1984 - 1997
(dalam hektar)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Di Aceh														
Sumut	10.934	15.125	6.272,12	535,00	1.835,30	1.865,00	7.471,50	3.625	2.811,50	1.230,00	905,00		172,00	920,00
Sumbaw	739,00	1.134,35	318,34	40,00						183,00	637,00	363,65	54,00	527,00
Riau		807,50	1.078,15	1.060,00	3-8,00	3-13,00	273,00	282,00	100,00		573,00		675,00	3.257,80
Jambi			3,50					635,57			390,00			4.093,55
Sumsel				7.445,50	1.850,00	1.850,00		7.251,50						6.152,27
Bengkulu								1,25		24.705,00	15.432,00			34.222,58
Lampung			2.550,00	3.557,00	2.000,00	2.000,00	5.151,00	17.183,25		1.125,00	1.585,00		1.439,00	2.381,50
Jakarta														21.311,17
Jabar		0,50		3.057,80	619,10	619,10		2.421,22		40,00	6.514,00		1,00	11.735,02
Jateng		1.055,45	1.038,47	11.035,10	5.706,00	5.705,00	3.272,50	12.327,20	3.010,80	4.825,00	78.575,00		2.477,40	11.110,80
DIY							0,25	32,75	2,50	39,20	45,00			41,47
Jatim	10.253,40	4.065,00	3.978,50	3.187,50	3.832,00	3.832,00	2.150,25	13.370,00	2.778,00		10.123,00	1.760,00	3.071,50	4.072,30
Bali	1,50	113,00	708,05	700,80	2-2,40	242,40	19,00	722,15	113,35		744,00	478,00	4,00	912,07
NTB			231,30	2.576,70			721,00	2.765,57	611,57	2,28	2.456,00		478,35	267,00
NTT	6,50	11.952,50	30,30	3.067,00	356,80	356,80	2.089,30	6.039,18	1.573,13	8.569,00	7.195,00		530,00	6.189,00
Timor								9.270,50				73,00		
Kalbar			4.559,00	1,00	7-5,00	745,00				2,00	5.831,00		434,22	25.590,35
Kalbang				0,30				12.425,20			2.290,00			12.932,24
Kalsel				2.133,80			1.000,50	6.773,40			6.218,00	41,00	335,90	25.915,02
Kaltim				233,50			3-4,30	4.503,00	3.523,00	350,00	3.583,00	34,50	311,75	21.483,78
Sulut	15,00	3-6,00	4.875,00				1.303,00	6.240,70			700,00		442,00	6.790,00
Sulteng			500,00	853,80			1,20	12,20			523,00			4.403,50
Sulsel				3.152,62				1.448,20		6,00	784,00	56,25		10.591,50
Sultra		1.500,00	73,00	875,30	27,30	27,80	153,00	291,20			2.071,00			4.597,80
Maluku				34,00			603,00	225,30			1.132,00			12.561,07
Ira		5.100,00	250,00					40,20						30.143,00
Jumlah	15.279,74	13.552,94	22.098,20	49.074,40	17.661,40	17.661,40	25.573,54	118.861,18	114.521,05	10.597,00	150.758,00	6.705,50	10.176,21	261.078,30

Sumber: Dijen Perhimpunan Hutan dan Perawatan Alam 1997
 See also: Laporan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup,
 Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, September 1993, h. 15.

Seorang ahli kehutanan dan konservasi, Soedjito, mengatakan : "karena sifatnya yang basah hutan hujan tropis tidak mudah terbakar secara alami, misalnya karena petir. Jika hutan hujan tropis sampai terbakar sudah bisa dipastikan api berasal dari kegiatan manusia di dalamnya".¹⁰ Berdasarkan pengamatan sumber api dibedakan dalam tiga kelompok, yaitu :

1. **Api dari pembukaan lahan.** Para pengusaha yang mengelola lahan dan petani kecil menggunakan cara pembukaan lahan yang murah dan cepat dengan membakar biomassa. Abu sisa pembakaran menjadi pupuk;
2. **Api dari kebakaran tidak sengaja.** Api muncul akibat tidak hati-hati, misalnya membuang putung rokok sembarangan, dari pembakaran sampah dan sisa-sisa perkemahan, atau untuk pembukaan lahan yang tidak terkendali sehingga menyebar;
3. **Pembakaran disengaja.** Seseorang dengan sengaja membakar lahan orang lain karena dendam, marah atau agar bisa memperoleh hak atas tanah tanpa membayar ganti rugi.¹¹

Selain beberapa pengelompokan sumber api, terdapat beberapa faktor yang menyebabkan kebakaran hutan di Indonesia, antara lain :

1. Faktor Sosial.

- ♦ *Political Commitment* pemerintah pada program pelestarian hutan dan lingkungan hidup nampak kurang;
- ♦ Perusahaan pengusaha hutan lebih berorientasi pada keuntungan dengan tanggung jawab (*corporate responsibility*) yang rendah;
- ♦ Kurangnya kesadaran dan sikap dari masyarakat terhadap pelestarian hutan.¹²

2. Faktor Manajemen Sistem Informasi dan Komunikasi.

Dalam mencegah kebakaran hutan diperlukan data pendukung, seperti peta topografi, peta tata guna tanah, data cuaca, data iklim dan

¹⁰ *Ibid.*, h. 5.

¹¹ *Ibid.*, h. 69.

¹² *Ibid.*, h. 69-74

manajemen sistem informasi dan komunikasi yang baik. Namun teknologi *Geographic Information System (GIS)* dan *Global Positioning System (GPS)* sebagai alat untuk melakukan sistem pemantauan yang berkelanjutan (*continuous monitoring system*) belum dimiliki, sehingga Manajemen Sistem Informasi dan Komunikasi belum dapat mendukung upaya mencegah terjadinya kebakaran hutan.

3. Faktor Ekonomi.

Belum ditetapkannya insentif ekonomi dalam melakukan pembukaan lahan tanpa bakar, sehingga pembukaan lahan dengan membakar sering dilakukan, karena menurut perhitungan bisnis biayanya jauh lebih murah, seperti tercantum dalam tabel 3 di bawah ini.¹³

Tabel 3
Perbandingan biaya pembukaan lahan dengan berbagai cara :

Kegiatan kerja	Kombinasi manual mekanis		Mekanis		Bakar
	H. Primer	H. Sekunder	H. Primer	H. Sekunder	
Membabat	25	15	25	15	15
Menebang	30	20	12 JKT	10 JKT	10
Merecek	20	15	30	20	
Membuat jalur tanam	5	3	5	3	
Membersihkan jalur membakar	20	15	20	15	
Jumlah	100	68	80 12 JKT	53 10 JKT	28

Sumber : Dirjen Perkebunan, 1992 dan hasil pengolahan sebagaimana dikutip kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*, September 1998, h. 77.

Keterangan : Satuan dalam hari orang kerja, kecuali apabila disebutkan lain dalam jam kerja traktor (JKT).

- ♦ kurang adanya pertimbangan lingkungan dalam persyaratan pemberian kredit bagi para pengusaha;
- ♦ sering kali ditetapkannya target produksi dan investasi di Indonesia tanpa studi mengenai daya dukung sumber maupun kapasitas terpasang industri;

¹³ *Ibid.*, h. 67-77.

- ♦ kurangnya insentif bagi masyarakat untuk terlibat dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, karena adanya konflik dan kecemburuan sosial antara masyarakat setempat dengan pendatang yang mendapat kesempatan kerja di perusahaan dan perkebunan.¹⁴

4. Faktor Teknologi.

Kurang dikembangkannya teknologi dalam pembukaan hutan dan lahan, sehingga pembukaan hutan dengan membakar sering dilakukan oleh perusahaan dan perorangan.

5. Faktor Ekologi.

Faktor ekologi yang berpengaruh pada kebakaran hutan antara lain : tipe komposisi vegetasi, hidrologi, dan kandungan tanah.

6. Faktor Iklim.

Iklim, dalam hal ini rendahnya curah hujan merupakan faktor yang memicu terjadinya kebakaran hutan, khususnya pada tahun 1997 dengan munculnya fenomena El Nino yang menyebabkan kemarau panjang dapat berpengaruh dalam kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia.¹⁵

Dari tabel 2 terlihat bahwa kebakaran hutan merupakan kejadian rutin di Indonesia. Khusus pada tahun 1997, kebakaran hutan yang terjadi merupakan yang terbesar dampaknya sampai di beberapa negara Asia Tenggara. Beberapa dampak yang timbul dari musibah kebakaran hutan pada tahun 1997-1998, berdasarkan hasil yang telah dihimpun oleh Yayasan Telapak Indonesia adalah sebagai berikut :¹⁶

- a. Kerugian finansial yang ditaksir paling sedikit Rp. 9,1 trilyun dan mencapai luas hutan sekitar 489.280 hektar (menurut Ketua Bapedalda Kaltim, Kompas, 3 April 1998);
- b. Asap yang ditimbulkan telah mengganggu kesehatan, transportasi udara, sungai dan secara umum mengganggu kehidupan masyarakat;

¹⁴ *Ibid.*, h. 79-80

¹⁵ *Ibid.*, h. 90.

¹⁶ Ignatius Hariyanto, *Op.cit.*, h. 34.

- c. Dampak biologis rusaknya hutan dan lahan mengakibatkan terancamnya burung dan satwa liar lainnya;
- d. Kebakaran telah menghanguskan lahan pertanian dan hutan yang dimanfaatkan oleh masyarakat, sehingga akibat kebakaran telah menghilangkan mata pencaharian dan rusaknya sistem hutan adat;
- e. Dengan terjadinya kebakaran hutan telah menimbulkan rawan pangan di hampir seluruh daerah pedalaman Kalimantan Timur.

Dengan disebutnya kebakaran hutan tahun 1997 sebagai bencana internasional, maka untuk pertama kalinya dalam sejarah kebakaran hutan dan lahan ada upaya menegakkan hukum terhadap perusahaan yang diduga melakukan pembakaran hutan.¹⁷

Upaya penegakan hukum yang dilakukan Departemen Kehutanan adalah mengumumkan dan menegur 176 perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI), perkebunan dan penyedia lahan transmigrasi, karena diduga melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar¹⁸. Kemudian dilanjutkan dengan melakukan pencabutan Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), namun penegakan hukum ini belum mampu menanggulangi terjadinya kebakaran hutan dan memulihkan keadaan lingkungan yang baik.

2. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari latar belakang masalah, ditentukan permasalahan yang menjadi fokus penelitian, yaitu : "Bagaimana upaya penegakan hukum lingkungan

¹⁷ Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI., *Op.cit.*, h. 134.

¹⁸ *Ibid.*, h. 134.

terhadap kebakaran hutan di Indonesia". Permasalahan di atas dapat dijabarkan menjadi 3 (tiga) masalah hukum sebagai berikut :

- a. Penegakan hukum lingkungan administratif terhadap kebakaran hutan;
- b. Penegakan hukum lingkungan kepidanaan terhadap kebakaran hutan;
- c. Penyelesaian sengketa lingkungan dalam kasus kebakaran hutan.

3. Tujuan Penelitian

Bertumpu pada rumusan permasalahan, penelitian ini bertujuan :

3.1. Tujuan Umum

Untuk mengkaji secara mendalam penegakan hukum lingkungan terhadap kebakaran hutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan ini dimaksudkan sebagai kontribusi pemikiran konseptual mengenai upaya penegakan hukum lingkungan, baik yang bersifat mencegah (*preventif*) terjadinya kebakaran hutan maupun yang bersifat menerapkan sanksi (*represif*) agar kebakaran hutan tidak terus menerus meningkat dan menimbulkan kerusakan ekologis.

3.2. Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis penegakan hukum lingkungan administratif sebagai upaya untuk mengendalikan kebakaran hutan, agar kerusakan hutan tidak terus meningkat. Dengan demikian, dapat diketahui sarana hukum yang bersifat mencegah terjadinya kebakaran hutan dan upaya penanggulangannya;

- b. Untuk mengctengahkan dan mengkaji penegakan hukum lingkungan kepidaan kepada pelaku kebakaran hutan, baik perusahaan maupun perorangan yang dalam melakukan kegiatannya menimbulkan kebakaran hutan;
- c. Untuk menjelaskan dan mengkaji penyelesaian sengketa lingkungan berupa gugatan tata usaha negara dan gugatan ganti kerugian yang ditimbulkan akibat terjadinya kebakaran hutan.

4. Manfaat Hasil Penelitian

4.1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis penelitian tentang penegakan hukum terhadap kebakaran hutan bersangkut paut dengan pengembangan hukum lingkungan. Penelitian ini diarahkan kepada upaya untuk memahami penegakan hukum terhadap kebakaran hutan yang merupakan materi hukum lingkungan. Dengan suatu harapan, penelitian ini menghasilkan persamaan pemahaman dalam penegakan hukum lingkungan, khususnya tentang kasus kebakaran hutan.

4.2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah : bahwa hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan referensi bagi aparat penegak hukum lingkungan, baik badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan izin dalam pengelolaan hutan, polisi, jaksa, pengacara maupun hakim dalam menyelesaikan kasus kebakaran hutan.

5. Kajian Pustaka

5.1. Pengertian "Kebakaran Hutan" dan "Pembakaran Hutan"

Pengertian Hutan menurut Pasal 1 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dengan lainnya tak dapat dipisahkan. Dengan pengertian ini Indonesia telah banyak memiliki sumber kekayaan hutan yang dieksploitasi sejak Orde Lama, namun pembangunan hutan ini telah membawa dampak terjadinya kerusakan hutan di Indonesia.

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan menyebutkan salah satu faktor yang menyebabkan kerusakan hutan adalah : kebakaran. Seperti tercantum dalam data sebelumnya peristiwa kebakaran hutan di Indonesia terjadi sejak 1976 yang mengakibatkan kerusakan hutan.

Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 menyatakan adanya larangan membakar hutan kecuali dengan kewenangan yang sah, sanksi larangan membakar hutan diatur dalam Pasal 18 ayat (1) yaitu dihukum dengan pidana penjara selama-lamanya 10 tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah). Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa tindakan membakar di dalam kawasan hutan jika tidak dengan izin pejabat kehutanan, merupakan tindakan melawan hukum serta bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang

berlaku,¹⁹ Alam Setia Zain menyebutkan terdapat 4 bentuk terjadinya kebakaran hutan yang didefinisikan sebagai berikut :

- 1) Tindakan membakar hutan dengan sengaja dilakukan orang tertentu, tanpa ada kewenangan/izin untuk berada di dalam kawasan hutan;
- 2) Tindakan membakar hutan dengan tidak sengaja dilakukan orang akibat memasuki kawasan hutan tanpa izin yang berwenang;
- 3) Tindakan membakar hutan dengan sengaja dilakukan badan hukum atau orang yang diizinkan pihak yang berwenang untuk bekerja atau berada di dalam kawasan hutan;
- 4) Tindakan membakar hutan dengan tidak sengaja dilakukan orang/badan hukum yang diizinkan melakukan kegiatan usaha di dalam kawasan hutan oleh pihak yang berwenang.²⁰

Sesuai dengan bentuk terjadinya kebakaran hutan, maka dalam penelitian ini yang dimaksud dengan pengertian pembakaran hutan adalah perbuatan/tindakan seseorang atau badan hukum baik yang diizinkan atau tidak untuk memasuki kawasan hutan berdasarkan kesengajaan atau karena kelalaiannya telah menimbulkan kebakaran di kawasan hutan. Kebakaran hutan merupakan kata benda dan akibat dari tindak/perbuatan pembakaran hutan.

¹⁹ Alam Setia Zain, *Hukum Lingkungan, Konservasi Hutan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1996, h. 49.

²⁰ *Ibid.*, h. 49-50.

5.2. Penegakan Hukum Lingkungan

Penegakan hukum mempunyai bagian akhir dalam suatu mata rantai (regulatory chain) dari suatu pengelolaan, karena tanpa adanya penegakan hukum pengelolaan tidak dapat dijalankan dan dipatuhi oleh masyarakat. Dengan demikian dalam melakukan pengelolaan hutan, agar pembangunan dapat berjalan tanpa terjadi kerusakan hutan perlu dilakukan penegakan hukum. Hutan merupakan bagian dari lingkungan hidup, sehingga penegakan hukum yang dilakukan terhadap kasus-kasus kebakaran hutan melalui penegakan hukum lingkungan.

Penegakan hukum lingkungan berkaitan erat dengan kemampuan aparaturnya dan kepatuhan warga masyarakat terhadap peraturan yang berlaku, yang meliputi tiga bidang hukum, yaitu administrasi, pidana dan perdata.²¹ Pengertian penegakan hukum lingkungan dikemukakan oleh Biezeveld sebagai berikut :

Environmental law enforcement can be defined as the application of legal governmental powers to ensure compliance with environmental regulation by means of :

- a. *administrative supervision of the compliance with environmental regulations (inspections) (= mainly preventive activity);*
- b. *administrative measures or sanctions in case of non compliance (= corrective activity);*
- c. *criminal investigation in case of presumed offences (= repressive activity);*
- d. *criminal measures or sanctions in case of offences (= repressive activity);*
- e. *civil actions (law suit) in case of (threatening) non compliance (= preventive or corrective activity).²²*

²¹ Siti Sundari Rangkuti, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Edisi Kedua, Surabaya, 2000, h. 208.

²² G.A. Biezeveld, *Course on Environmental Law Enforcement*, Syllabus, Surabaya, Januari 9-14, 1995, h. 7. Sebagaimana dikutip Siti Sundari Rangkuti, *Ibid.*, h. 208-209.

(Penegakan hukum lingkungan dapat dikatakan sebagai penerapan kekuasaan pemerintah yang legal untuk menjamin kepatuhan terhadap peraturan lingkungan melalui sarana :

- a. pengawasan administratif atas kepatuhan terhadap peraturan lingkungan (pemantauan) (= semata-mata tindakan pencegahan);
- b. sarana administratif atau sanksi dalam hal tidak ditaatinya peraturan (= tindakan koreksi);
- c. penyelidikan pidana dalam hal diduga terjadinya pelanggaran (= tindakan represif);
- d. sarana pidana dan sanksi dalam hal terjadinya ketidak patuhan (= tindakan represif);
- e. gugatan perdata (gugatan hukum) dalam hal (adanya ancaman) tidak ditaatinya peraturan (= tindakan pencegahan atau koreksi).

Dengan demikian, penegakan hukum lingkungan merupakan upaya untuk mencapai ketaatan terhadap peraturan dan persyaratan ketentuan hukum yang berlaku secara umum dan individual, melalui pengawasan dan penerapan (atau ancaman) sanksi administrasi, kepidanaan dan keperdataan.²³

Lebih lanjut, Biezeveld membahas betapa pentingnya upaya pentaatan terhadap ketentuan hukum lingkungan :

*The most important governmental power bringing enterprises to implementation of and compliance with environmental regulations is enforcement. By inspecting installations frequently the competent authority can stress towards the enterprises the need of good compliance. Moreover, by taking adequate measures in case of non compliance the competent authorities can show to the enterprises that non compliance may be contrary to negative publicity in the newspapers, administrative sanctions or criminal sanctions.*²⁴

Aparatur penegak hukum lingkungan dikategorikan sebagai :

- a. Polisi;
- b. Jaksa;
- c. Hakim;
- d. Pejabat/instansi yang berwenang memberi izin;

²³ Siti Sundari Rangkuti, *Loc.cit.*, h. 209.

²⁴ G.A. Biezeveld, *Loc.cit.* h. 7. Sebagaimana dikutip oleh Siti Sundari Rangkuti, *Ibid.*, 2000, h. 209.

e. Penasehat hukum.²⁵

Dalam pelaksanaan penegakan hukum terdapat faktor yang mempengaruhi, menurut Soerjono Soekanto sebagai berikut :

- a. Faktor hukumnya sendiri, dalam hal ini undang-undang dan peraturan pemerintah;
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum;
- c. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan;
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan essensi dari penegakan hukum serta juga merupakan tolok ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.²⁶

Namun, penelitian ini hanya akan mengkaji penegakan hukum lingkungan terhadap kebakaran hutan, yang berkaitan dengan faktor a dan b.

Dalam kasus kebakaran hutan penegakan hukum lingkungan dapat berfungsi sebagai sarana untuk mencegah dan mengurangi terjadinya kebakaran yang hampir terjadi setiap tahun, karena penegakan hukum lingkungan dapat dilakukan secara preventif dan represif, sesuai dengan sifat dan efektivitasnya.²⁷ Penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif berarti bahwa pengawasan aktif dilakukan terhadap kepatuhan kepada peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar.²⁸ Instrumen bagi penegakan hukum preventif dalam kebakaran hutan

²⁵ Siti Sundari Rangkuti, *Loc.cit.*, 2000, h. 209.

²⁶ Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1993, h. 15.

²⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Loc.cit.*, 2000, h. 209.

²⁸ *Ibid.*, h. 209.

adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan (pengawasan terhadap persyaratan izin, penghentian pembukaan hutan dengan pembakaran dan sebagainya). Dengan demikian, penegak hukum kehutanan yang utama adalah pejabat/aparat pemerintah yang berwenang memberi izin HPH dan izin HPHH untuk mencegah terjadinya kerusakan hutan (lingkungan).²⁹

Penegakan hukum yang bersifat *repressif* dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang itu.³⁰ Instrumen penegakan hukum *repressif* adalah dengan penerapan sanksi, baik sanksi administrasi maupun sanksi pidana. Penindakan secara pidana umumnya selalu menyusuli pelanggaran dan biasanya tidak dapat meniadakan akibat pelanggaran. Untuk menghindari penindakan pidana secara berulang-ulang pelaku (pencemar) sendirilah yang harus menghentikan keadaan ini.³¹

5.2.1. Penegakan Hukum Lingkungan Administratif

Sarana penegakan hukum lingkungan administratif dapat bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan perundang-undangan lingkungan (misalnya: UU, PP, Keputusan Menteri Kehutanan, Keputusan Gubernur, dan sebagainya).³² Penerapan hukum lingkungan administratif dilakukan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan izin, rencana pengelolaan lingkungan (RPL) dan

²⁹ *Ibid.*, h. 210.

³⁰ *Ibid.*, h. 210.

³¹ *Ibid.*, h. 210.

³² *Ibid.*, 2000, h. 210.

sebagainya.³³ Di samping itu perlu pembinaan berupa petunjuk pembukaan hutan dan panduan serta pengawasan administratif.

Selanjutnya, sarana administrasi dapat bersifat *represif*, yaitu : mengakhiri keadaan terlarang dengan penerapan sanksi administrasi. Dengan demikian, sarana penegakan hukum lingkungan administratif terdiri atas pengawasan dan penerapan sanksi.

5.2.1.1. Pengawasan

Izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi, atau dengan kata lain "izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan perundangan".³⁴ Tujuan untuk menggunakan izin dapat berupa :

- a. Keinginan mengarahkan (mengendalikan) aktivitas-aktivitas tertentu (misalnya izin bangunan);
- b. Mencegah bahaya bagi lingkungan (izin-izin lingkungan);
- c. Keinginan melindungi obyek-obyek tertentu (izin terbang, izin membongkar, pada monumen-monumen);
- d. Hendak membagi benda-benda yang sedikit (izin penghuni di daerah padat penduduk);
- e. Pengarahan, dengan menyeleksi orang-orang dan aktivitas-aktivitas (izin berdasarkan "*Drank en Horecawet*", dimana pengurus harus memenuhi syarat-syarat tertentu).³⁵

³³ *Ibid.*, h. 210.

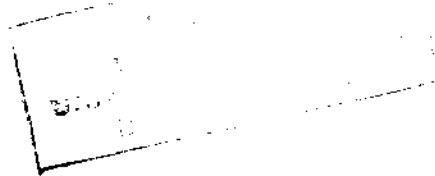
³⁴ N.M. Spelt dan J.B.J.M. ten Berge, Disusun oleh Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, Yuridika, Surabaya, 1993, h. 2.

³⁵ *Ibid.*, h. 4-5.

Dalam usaha untuk mencapai tujuan atau motif izin yang telah ditentukan, instansi yang berwenang memberi izin wajib melakukan pengawasan secara periodik terhadap kegiatan pemegang izin untuk mentaati persyaratan perizinan dan mencegah terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan yang ditetapkan dalam izin sebagai syarat untuk melakukan kegiatan yang pada dasarnya dilarang.

Beberapa perizinan yang berkaitan dengan pengelolaan hutan adalah sebagai berikut :

1. Hak Pengusahaan Hutan (HPH) : UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 4 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi;
2. Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH) : UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 4 dan Pasal 5 PP Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan Pada Hutan Produksi;
3. Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) : PP Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri;
4. Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Rotan (HPH Tanaman Rotan : Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 080/Kpts-II/1988 tentang Izin Pengusahaan Hutan Non Kayu jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 148/Kpts-II/1989 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Rotan;



5. Hak Pengusahaan Hutan Sagu dan Nipah (HPH Sagu dan Nipah) Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 840/Kpts-II/1991 tentang Hak Pengusahaan Hutan Sagu dan Nipah;
6. Pengusahaan Pariwisata Alam : PP Nomor 18 Tahun 1994 tentang Pengusahaan Pariwisata Alam di Zona Pemanfaatan Taman Nasional, Taman Hutan Raya, dan Taman Wisata Alam;
7. Pengusahaan Taman Buru : Pasal 22 PP Nomor 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru;
8. Pengusahaan Kebun Buru : Pasal 33 PP Nomor 13 Tahun 1994 tentang Perburuan Satwa Buru;
9. Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) SK Menteri Kehutanan Nomor 495/Kpts-II/1989 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemanfaatan Kayu; jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 667/Kpts-II/1993 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 495/Kpts-II.1989.

Dari beberapa perizinan yang diterbitkan dalam usaha kehutanan, pengawasan instansi yang berwenang memberi izin terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan pembakaran hutan masih kurang. Penyebab lemahnya penegakan hukum lingkungan administratif antara lain karena tidak dicantumkan persyaratan izin yang dapat digunakan untuk mencegah terjadinya perusakan hutan, sehingga instansi yang berwenang memberi izin sulit melakukan pengawasan terhadap perbuatan-perbuatan pemegang izin yang dapat merusak hutan, khususnya tindakan yang menyebabkan kebakaran hutan.

5.2.1.2. Penerapan Sanksi Administrasi

Sanksi administrasi merupakan alat kekuasaan *publik* (*publicrechtelijke machtsmiddelen*) yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi.³⁶ Dengan demikian, penerapan sanksi administrasi juga mempunyai sifat represif untuk memaksakan kepatuhan dan ciri khas penegakan hukum administrasi adalah paksaan (*dwang*).

Undang-undang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) hanya mengatur 3 (tiga) jenis sanksi administrasi, yaitu :

- a. Paksaan pemerintahan : Pasal 25 ayat (1);
- b. Pembayaran sejumlah uang tertentu : Pasal 25 ayat (5);
- c. Pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan : Pasal 27 ayat (1).

Penerapan sanksi administrasi dalam upaya penegakan hukum lingkungan belum diatur secara tegas pada Undang-undang tentang Kehutanan, namun Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi telah mengatur beberapa sanksi administrasi yaitu :

- a. Pencabutan izin (misal : HPH, HPHHP, HPHTI, IPK);
- b. Pengurangan areal kerja Hak Pengusahaan Hutan;
- c. Denda Administrasi.

³⁶ Van Wijk/Konijnenbelt, 1984:281, dikutip oleh Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam buku, Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak, Citra Aditya bakti, Bandung, 1996, h. 337.

Selain itu Pasal 2 Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 493/Kpts-II/1989 jo. Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 822/Kpts-II/1993 tentang Sanksi atas pelanggaran di bidang eksploitasi hutan telah memuat beberapa sanksi administrasi, yaitu :

- a. Penghentian pelayanan administrasi;
- b. Penghentian penebangan untuk jangka waktu tertentu;
- c. Pengurangan target produksi;
- d. Pengenaan denda;
- e. Pencabutan Hak Pengusahaan Hutan (HPH)/izin eksploitasi hutan lainnya.

5.2.2. Penegakan Hukum Lingkungan Keadanaan

Penegakan hukum lingkungan kepidanaan merupakan tindakan represif. Penegakan hukum yang bersifat represif ini dilakukan dalam hal perbuatan yang melanggar peraturan, sedangkan instrumen yang digunakan adalah penerapan sanksi pidana.

Penegakan hukum lingkungan kepidanaan terhadap kasus kebakaran hutan berupa penjatuhan sanksi pidana oleh aparaturnya penegak hukum terhadap mereka yang terbukti melanggar ketentuan-ketentuan tentang pembakaran hutan sebagaimana diatur dalam :

1. Pasal 187 KUHP : "Barang siapa dengan sengaja membakar dihukum penjara maksimum 12 tahun jika perbuatan itu dapat mendatangkan bahaya umum bagi orang, atau 15 tahun jika mengakibatkan bahaya maut bagi orang lain, atau penjara seumur hidup/penjara 20 tahun jika perbuatannya itu mengakibatkan matinya orang";

2. Pasal 188 KUHP, yang isinya sama dengan Pasal 187 KUHP, yang membedakan, Pasal 187 ditujukan untuk perbuatan membakar yang dilakukan dengan sengaja (delik dolus), sedangkan Pasal 188 berlaku untuk pembakaran yang terjadi karena kelalaian pelaku (delik culpa);
3. Pasal 55 KUHP yang menyatakan seseorang yang "turut melakukan" perbuatan pidana pembakaran dapat dimintakan pertanggungjawaban pidananya;
4. Pasal 18 ayat (1) PP Nomor 28 Tahun 1985 menyebutkan barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 19 ayat (1) dihukum dengan pidana selama-lamanya 10 (sepuluh) tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah);
5. Pasal 18 ayat (3b) PP Nomor 28 Tahun 1985 mengatur tentang perbuatan yang karena kelalaiannya menimbulkan kebakaran hutan akan dipidana kurungan selama-lamanya 1 tahun atau denda sebanyak-banyak Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah);
6. UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, ketentuan pidana lingkungan terdapat dalam Pasal 41-48. Secara ringkas ketentuan pidana diatur sebagai berikut :
 - a. Tindak pidana yang merupakan delik materil (Pasal 41 dan 42);
 - b. Tindak pidana yang merupakan delik formil (Pasal 43 dan 44);
 - c. Tindak pidana korporasi (Pasal 45, 46 dan 47).
7. Pasal 78 ayat 3 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, menentukan bahwa barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 50 ayat 3 huruf d tentang larangan membakar hutan diancam pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).
8. Pasal 78 ayat 4 UU Nomor 41 Tahun 1999 mengatur tentang perbuatan karena kelalaiannya melanggar Pasal 50 ayat 3 huruf d tentang larangan membakar hutan diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah).
9. Pasal 78 ayat 11 UU Nomor 41 Tahun 1999 menentukan tentang barang siapa dengan sengaja melanggar Pasal 50 ayat 3 huruf l tentang larangan membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan hutan diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah).

5.2.3. Penyelesaian Sengketa Lingkungan

5.2.3.1. Sengketa Tata Usaha Negara

Dalam kepustakaan hukum juga dikenal gugatan administrasi, khusus di Indonesia dikenal dengan sebutan sengketa Tata Usaha Negara. Gugatan administrasi merupakan pelaksanaan konsep tanggung gugat negara yang mengandung arti, bahwa negara dapat digugat atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh badan pemerintah.³⁷ Dengan demikian, konsep tanggung gugat negara mengandung pengertian tersedianya sarana hukum bagi warga negara untuk mengajukan gugatan terhadap badan pemerintahan. Namun, terdapat perbedaan mengenai konsep tanggung gugat negara dalam sistem hukum berbagai negara.³⁸

Di Indonesia, gugatan hukum lingkungan administratif dapat terjadi karena kesalahan atau kekeliruan dalam proses penerbitan sebuah Keputusan Tata Usaha Negara yang berdampak penting terhadap lingkungan.³⁹ Berdasarkan Pasal 47 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) gugatan hukum lingkungan administratif merupakan sengketa Tata Usaha Negara, yang memberikan hak kepada seseorang atau badan hukum perdata untuk menggugat Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam proses penerbitan Keputusan Tata Usaha Negara itu. Sengketa Tata Usaha Negara, disamping sebagai sarana untuk

³⁷ Takdir Rahmadi, *Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1998, h. 49

³⁸ Siti Sundari Rangkuti, *Tanggung Gugat Pencemar dan Beban Pembuktian Dalam Kasus Pencemaran* ANDAL No. 5 VII, 1989 h. 24.

³⁹ *Ibid.*

menekan Pejabat Tata Usaha Negara agar mematuhi ketentuan prosedural, juga sebagai "sarana perlindungan hukum bagi rakyat".⁴⁰

Sarana perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat dalam kaitannya dengan kebakaran hutan adalah masyarakat diberi hak untuk menggugat KTUN, yaitu Izin/hak-hak pengusahaan hutan yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara, apabila Izin/hak-hak tersebut dirasa merugikan kepentingan masyarakat dengan menimbulkan kebakaran hutan. Dengan demikian, gugatan ini dapat digunakan sebagai sarana penegakan hukum lingkungan administratif terhadap akibat kebakaran hutan.

Melalui gugatan ke PTUN masyarakat dapat menuntut agar izin/hak-hak pengusahaan hutan dicabut, hal ini sebagai sanksi administrasi terhadap perusahaan yang telah merusak hutan. Dengan pencabutan izin/hak-hak mengusahaan hutan, maka kegiatan yang dapat menyebabkan terjadinya kebakaran hutan akan berhenti.

5.2.3.2. Gugatan Ganti kerugian

Penegakan hukum lingkungan keperdataan hendaknya dibedakan dari upaya penyelesaian sengketa dengan cara gugatan lingkungan untuk memperoleh ganti kerugian bagi korban pencemaran akibat perbuatan melanggar hukum oleh pencemar,

⁴⁰ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, Sebuah Studi Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Mulia, h. 5. Sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi, *Pengaturan Hukum Tentang Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1998, h. 49.

karena sifatnya individual.⁴¹ Penegakan hukum lingkungan keperdataan dilakukan oleh penguasa, apabila sarana penegakan hukum lingkungan administratif kurang memadai, sebagaimana dijelaskan oleh Biezeveld :

*Due to the jurisprudence of the Supreme Court of the Netherlands, the under e mentioned right of a governmental body to sue an offender of environmental regulation is limited to (rare) situations in which administrative enforcement powers are inadequate. Therefore civil environmental law enforcement has almost no practical meaning in Dutch environmental policy.*⁴²

artinya :

“Menurut yurisprudensi MA Belanda, hak badan pemerintahan yang disebut dalam butir e untuk menggugat seseorang yang melanggar peraturan lingkungan terbatas pada situasi (yang jarang terjadi) dimana kekuasaan penegakan hukum administrasi tidak cukup. Oleh karena itu penegakan hukum lingkungan keperdataan hampir tidak mempunyai makna praktis dalam kebijaksanaan lingkungan Belanda”

Seperti diungkapkan oleh “Biezeveld” di Belanda, penegakan hukum lingkungan keperdataan yang dilakukan pemerintah sangat jarang terjadi atau hampir tidak ada, namun yang sering terjadi hanya penyelesaian sengketa lingkungan antara individu. Dengan demikian dalam tesis ini, hanya dibahas tentang penyelesaian sengketa lingkungan di bidang kehutanan yang dilakukan oleh individu.

Penyelesaian sengketa lingkungan yang diatur dalam UU Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPH) adalah :

1. Melalui pengadilan : Pasal 34-39 UUPH;
2. Diluar pengadilan : Pasal 31-33 UUPH;

⁴¹ Siti Sundari Rangkuti, *Op.cit*, 1996, h. 192.

⁴² G.A. Biezeveld, *Loc.cit.*, h. 7.

Khusus penyelesaian sengketa lingkungan yang dapat diterapkan terhadap kasus kebakaran hutan berupa gugatan ganti kerugian oleh masyarakat; perorangan atau badan hukum terhadap penanggung jawab usaha dan atau kegiatan. Dasar hukum gugatan ganti kerugian ini adalah Pasal 34 ayat 1 UUPH dan Pasal 80 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menyatakan bahwa "Setiap perbuatan yang melanggar UU Kehutanan dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada negara, untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan.

6. Metode Penelitian

6.1. Pendekatan Masalah

Berpangkal tolak dari latar belakang masalah dan tujuan penelitian, untuk memperoleh jawaban atas pokok masalah digunakan pendekatan *yuridis normatif* (dogmatik), yakni mengkaji ketentuan hukum yang mengatur penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan di Indonesia menurut peraturan perundang-undangan lingkungan dan kehutanan yang berlaku di Indonesia. Atas dasar itu, telaah terhadap hasil penelitian dilakukan dengan menggunakan pembahasan *deskriptif-analitik*. Berarti penelaahan dilakukan dengan cara memaparkan secara cermat dan tematik ketentuan hukum lingkungan yang mengatur tentang kebakaran hutan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

6.2. Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian hukum normatif terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Menurut R.G. Logan dalam tulisannya yang berjudul *Legal and Law Libraries*, yang termasuk bahan hukum primer (*primary materials*) adalah : *Acts of Parliament, Subordinate Legislation, and reported decisions of the courts and tribunals*, sedangkan yang termasuk bahan hukum sekunder (*secondary materials*) meliputi : *all types of legal literature which are not formal records of law, such as encyclopedias, digests of cases, textbooks, journals, dictionaries, indexes and bibliographies*.⁴³ Bahan hukum primer penelitian ini terutama adalah :

1. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LNRI Tahun 1997 No. 68 TLNRI No. 3699);
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (LNRI Tahun 1990 No. 39 TLNRI No. 3419);
3. Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LNRI) Tahun 1999 No. 167 TLNRI No. ;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (LNRI Tahun 1985 No. 39 TLNRI No. 3294);

⁴³ R.G. Logan, *Legal Literature and Law Libraries*, dalam R.G. Logan, *Informations Sources in Law*, Butterworth Guides to International Sources, Butterworth & Co. (Publisher) Ltd., 1986, h 2.

5. Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1979 tentang Perencanaan Hutan (LNRI Tahun 1979 No. 50 TLNRI No. 2945);
6. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi (LNRI Tahun 1970 No. 31 TLNRI No. 3055);
7. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/1986 tentang Usaha Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan;
8. Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 523/Kpts-II/1993 tentang Pedoman Perlindungan Hutan di Areal Pengusahaan Hutan;
9. Beberapa Surat Keputusan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) yang berkaitan dengan kebakaran hutan.

Namun tidak dapat ditinggalkan bahan-bahan hukum primer lainnya seperti Undang-undang Dasar 1945, Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait. Yang termasuk bahan hukum sekunder ialah berbagai karya ilmiah para pakar, hasil-hasil penelitian, kamus, ensiklopedi, dan jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum, khususnya hukum lingkungan yang menyangkut penegakan hukum lingkungan.

6.3. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder secara kritis untuk selanjutnya melalui proses klasifikasi secara logis-sistematis sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dalam tujuan penelitian ini dengan menggunakan sistem

kartu (*card system*). Menurut Winarno S., dalam sistem kartu, kartu-kartu tersebut dibagi atas 3 (tiga) macam kartu, yaitu :⁴⁴

1. Kartu ikhtisar;
2. Kartu kutipan;
3. Kartu analisis.

Kartu ikhtisar memuat nama pengarang, judul buku, tahun penerbitan, nama penerbit dan halaman pokok masalah yang dikutip. Kartu kutipan memuat pokok-pokok masalah yang dikutip, selanjutnya kartu analisis memuat ulasan yang bersifat menambah atau menjelaskan dengan cara menarik simpulan, saran maupun komentar.

Dalam mengumpulkan bahan hukum, kartu-kartu disusun berdasarkan nama pengarang (*subyek*), tetapi dalam penguraian dan analisis bahan hukum dilakukan berdasarkan obyek (*pokok masalah*) sesuai dengan topik.

6.4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undang (*dokumen resmi*) dilakukan dengan mengutip ketentuan-ketentuan hukum lingkungan yang relevan dengan penelitian, dan selanjutnya diberikan ulasan-ulasan sesuai dengan teori yang telah diajukan. Bahan pustaka dikaji dan diidentifikasi terhadap teori dan atau doktrin-doktrin hukum, baik yang terdapat dalam buku-buku maupun

⁴⁴ Winarno S., *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode dan Teknik*, sebagaimana dikutip oleh Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara peradilan Administrasi*, Tesis, Program Pascasarjana, Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 1996, h. 45.

karya ilmiah lainnya. Langkah ini dibutuhkan untuk mengetahui upaya penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan.

Sebagai alat bantu untuk mempertajam analisis, dipergunakan juga metode perbandingan dan interpretasi hukum. Perbandingan hukum dimaksudkan untuk mendapatkan sumber pembanding yang akan menunjang materi pembahasan, terutama dengan penegakan hukum lingkungan di negara lain (Belanda). Dalam melakukan kajian bahan hukum, digunakan metode interpretasi sebagaimana terdapat dalam buku P. Van Dijk, et.al., yang berjudul *Van Apeldoorn's Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, yakni : *Hij onderscheidde hierin vier elementen: het gramaticale, het logische, het historische en het systematische.*⁴⁵ Keempat macam metode interpretasi tersebut digunakan secara keseluruhan agar dapat memahami peraturan perundang-undangan (hukum). Interpretasi gramatikal adalah suatu metode untuk memahami peraturan perundang-undangan dari segi bahasa. Interpretasi logis berarti mencari arti peraturan perundang-undangan atas dasar pemikiran yang masuk akal (rasional). Interpretasi historis berarti mencari makna hukum dengan cara mengkaitkannya dengan sejarah latar belakang perumusan hukum, selanjutnya interpretasi sistematis adalah suatu metode untuk memahami hukum dengan bertolak dari sistem aturan. Di samping itu juga digunakan interpretasi hukum yang menurut N.E. Algra dan H.C.J.G. Janssen disebut "interpretasi futuristik" atau "interpretasi

⁴⁵ Suparto Wijoyo, *Ibid*, 1996, h. 49.

antisipasi".⁴⁶ Interpretasi futuristik atau interpretasi antisipasi adalah interpretasi yang dimaksudkan untuk menjelaskan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, digunakannya kelima macam metode interpretasi hukum tersebut untuk mencari makna terdalam dari suatu ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi bahan hukum dalam penelitian.

7. Sistematika Penulisan

Bertitik tolak dari latar belakang masalah dan pokok masalah yang dianalisis dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, sistematika penulisan disusun dalam lima bab pembahasan sebagai berikut :

Bab satu, adalah pendahuluan yang memuat latar belakang dan perumusan masalah, penjelasan awal mengapa perlu dilakukan penelitian, dilengkapi dengan tujuan dan manfaat penelitian. Selanjutnya, diketengahkan metode penelitian yang digunakan dengan menguraikan terlebih dahulu tinjauan pustaka yang menunjang atau menjelaskan secara tematik-teoritik tentang permasalahan dalam penelitian ini. Bab ini merupakan pedoman bagi bab-bab selanjutnya.

Bab dua, memuat analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan sekaligus menjawab masalah hukum pertama. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, dalam bab kedua diketengahkan pembahasan tentang penegakan hukum lingkungan

⁴⁶ N.E.Algra & H.C.J.G. Jansen, *Rechtsingang*, Wolters-Noordoff, Groningen, 1981, h. 62. sebagai bahan pelengkap lihat pula Sudikno Mertokusumo, *Op.cit.*, h. 147-150.

administratif. Uraian dalam bab ini diawali dengan analisis tentang jenis perizinan dalam pengelolaan hutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pengawasan terhadap pelaksanaan izin yang telah dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang sebagai pelaksanaan dari penegakan hukum yang bersifat preventif, serta penerapan sanksi administrasi sebagai upaya represif dalam penegakan hukum lingkungan administratif terhadap pelanggaran ketentuan di bidang kehutanan.

Bab tiga, memuat analisis yang bertujuan untuk menjelaskan dan sekaligus menjawab masalah hukum kedua. Dalam bab ini dikemukakan tentang penegakan hukum lingkungan kepidanaan yang melandasi upaya penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia. Untuk itu dalam bab ini diuraikan secara rinci ketentuan pidana dari peraturan perundang-undangan tentang penegakan hukum dan kehutanan yang dapat dijadikan dasar hukum terhadap upaya penegakan terhadap pembakaran hutan sebagai tindak pidana di bidang kehutanan.

Bab empat menyetengahkan tentang sarana penyelesaian sengketa kehutanan, berupa gugatan ganti kerugian terhadap kerusakan dan kebakaran hutan. Dalam bab ini juga dipaparkan beberapa gugatan dilakukan sebagai upaya untuk menyelesaikan sengketa lingkungan hutan yang terjadi di Indonesia yang dampaknya menimbulkan kerugian (termasuk negara lain).

Dalam bab lima ditengahkan simpulan sebagai jawaban berdasarkan uraian-uraian dalam ketiga bab isi, yakni ba

empat. Pada bab penutup ini disertakan pula saran-saran yang relevan dan dipandang perlu berkenaan dengan simpulan hasil penelitian.

BAB II

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN ADMINISTRATIF DI BIDANG KEHUTANAN

Dalam pandangan aparat penegak hukum dan masyarakat terdapat suatu anggapan yang keliru, bahwa penegakan hukum lingkungan hanya melalui proses pengadilan. Dengan kata lain penegakan hukum lingkungan dewasa ini lebih mempunyai kesan represif, yaitu setelah terjadinya kasus pencemaran/perusakan lingkungan baru diselesaikan melalui jalur pengadilan, baik dari segi pidana maupun perdata.

Penegakan hukum lingkungan sebenarnya tidak hanya terbatas pada tindakan yustisial semata, melainkan bagaimana menyetarakan dan menerapkan peraturan yang sudah ada atau penegakan hukum yang bersifat preventif. Sebagaimana pandangan "Keith Hawkin" yang disitir oleh Koesnadi Hardjasoemantri bahwa penegakan hukum lingkungan dapat dilihat dari 2 sistem/strategi yang disebut "*compliance*" dengan "*conciliatory style*" (pembenahan peraturan) sebagai karakteristiknya dan "*sanctoning*" dengan "*penal style*" (pemberian sanksi) sebagai karakteristiknya.⁴⁷

Sarana penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif dan bertujuan menegakkan peraturan lingkungan adalah penegakan hukum lingkungan

⁴⁷ Koesnadi Hardjasoemantri, *Pengantar Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Makalah Penataran Hukum Lingkungan Kerjasama Indonesia - Belanda, Fakultas Hukum Unair, 1995, h. 1.

administratif, karena penegakan hukum lingkungan ini memiliki 2 sifat yaitu preventif dan represif. Penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif berarti pengawasan aktif yang dilakukan terhadap kepatuhan peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan sangkaan bahwa peraturan hukum telah dilanggar.⁴⁸ Instrumen bagi penegakan hukum lingkungan preventif adalah penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan/ pengambilan sampel dan sebagainya.⁴⁹

1. Pengawasan

“Pengawasan” adalah sarana penegakan hukum lingkungan yang bersifat preventif, yakni guna memastikan bahwa peraturan perundang-undangan lingkungan ditaati.⁵⁰ Pengawasan ini dapat diterapkan terhadap kegiatan yang menyangkut persyaratan izin, agar tujuan izin dapat tercapai tanpa disertai adanya perubahan lingkungan. Pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan usaha/izin mempunyai tiga segi⁵¹, yaitu :

- a. Pemantauan pentaatan (*compliance monitoring*). Pemantauan pentaatan dilakukan terhadap :

⁴⁸ Siti Sundari Rangkuti, *Loc.cit*, 2000, h. 209.

⁴⁹ *Ibid.*, h. 209.

⁵⁰ Takdir Rahmadi, *Op.cit*, 1998 h. 264.

⁵¹ Moestadji, Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pembangunan Daerah, dalam buku Butir-butir Gagasan Penyelenggaraan Pemerintahan yang Layak, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 310.

- (1) Izin, yakni untuk mengetahui apakah izin yang diterbitkan telah memenuhi ketentuan dalam peraturan perundang-undangan dan apakah izin tersebut telah memuat syarat dan kewajiban yang harus dilakukan.
 - (2) Pelaksanaan ketentuan/persyaratan izin.
- b. Pengamatan lapangan, yaitu dengan berjalannya kegiatan usaha akan menimbulkan perubahan lingkungan (termasuk hutan). Perubahan ini harus diamati di lapangan (pemantauan perubahan lingkungan). Dari hasil pemantauan dapat diketahui terjadinya perubahan lingkungan. Terhadap perubahan ini apakah perubahan lingkungan yang terjadi itu masih dalam/sudah melewati batas ambang yang ditentukan.
- c. Evaluasi
- Hasil pemantauan penataan dan pengamatan lapangan dievaluasi. Dari hasil evaluasi dapat diketahui :
- (1) Apakah ketentuan hukum dan ketentuan dalam izin melakukan kegiatan usaha telah ditaati oleh pemegang izin kegiatan usaha c.q. penanggung jawab kegiatan usaha yang bersangkutan.
 - (2) Sampai seberapa jauh ditaatinya ketentuan hukum yang berlaku oleh Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dalam menerbitkan izin melakukan kegiatan usaha.
 - (3) Bagaimana perubahan lingkungan yang terjadi akibat dilakukannya kegiatan usaha, serta bagaimana kecenderungan yang terjadi itu.

(4) Apa hambatan dan kendala yang dihadapi dalam menerapkan peraturan perundang-undangan.

Dengan mengetahui keempat faktor dalam tahap evaluasi, maka hasil evaluasi dapat dijadikan bahan masukan dalam penyusunan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan pada fase berikutnya.

Pengaturan pengawasan seharusnya tertuang dalam undang-undang, karena kegiatan pengawasan bersangkutan paut dengan hak dan kewajiban warga, khususnya mereka yang bekerja sebagai karyawan atau penanggungjawab sebuah badan usaha, misalnya untuk memberikan keterangan yang diberikan. Ketentuan yang bersangkutan paut dengan hak dan kewajiban warga negara termasuk materi muatan undang-undang.⁵²

Dalam bidang kehutanan, sebelum berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 wewenang pengawasan tidak diatur dalam UU No. 5 Tahun 1967 tentang Kehutanan maupun PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Pengaturan pengawasan hanya dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dan berkait dengan penerbitan izin/hak perusahaan hutan. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut seperti yang tertera dalam Tabel 4 di bawah ini.

⁵² A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi sebagai Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990, h. 219 sebagaimana dikutip oleh Takdir Rahmadi.

Tabel 4 : Pengawasan Kehutanan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.

Lingkup Pengawasan	Tingkatan Peraturan Perundang-undangan	Instansi Pengawas	Wewenang Petugas Pengawas
1. Pengusahaan Hutan Tanaman Rotan	Kep.Menteri Kehutanan No. 148/Kpts-II/1989.	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Dinas kehutanan ☛ Direktorat Jenderal Reboisasi dan Rehabilitasi ☛ Direktorat Jenderal Pengusahaan Hutan 	Diatur
2. Permungutan Hasil Hutan Tanaman Rotan	Kep.Menteri Kehutanan No.208/Kpts-II/1989.	☛ Dinas Kehutanan Daerah Tk. I	Tak diatur
Pemanfaatan Kayu	Kep.Menteri kehutanan No.495/Kpts-II/1989 jo. Kep.Menteri kehutanan No. 667/Kpts-II/1993.	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Kantor Wilayah Kehutanan Propinsi ☛ Dinas Kehutanan 	Tak diatur
3. HPH Sagu dan Nipah	Kep.Menteri Kehutanan No.840/Kpts-II/1991	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Dep.Kehutanan dan Industri Kehutanan di daerah ☛ Direktur Jenderal Pengusahaan hutan 	Diatur
4. Perambah Hutan dan Peladang Berpindah	Kep.Bersama Menteri Kehutanan, Mendagri, Menteri Transmigrasi No.480/ Kpts - II/93-74 Thn. 1993 SKB No. 69/Mer/93.	☛ Dep.Kehutanan, Depdagri, Depart. Transmigrasi	
5. Pengusahaan Tanaman Buru dan Kebun Buru	PP No. 13 Thn.1994	☛ Menteri Kehutanan	Tak diatur

Tabel di atas ditunjukkan bahwa, tidak semua ketentuan mengenai hak/izin pengusahaan hutan memuat ketentuan pengawasan, sehingga upaya penegakan hukum yang bersifat preventif dan bertujuan mencegah terjadinya kebakaran hutan tidak dapat dilaksanakan karena tidak ada hukum yang mengatur (asas legalitas),

walaupun diketahui bahwa wewenang pengawasan tetap melekat setelah penerbitan izin.

Dalam nencegah dan menanggulangi kebakaran hutan, wewenang pengawasan selain diatur dalam ketentuan perizinan juga dimuat pada beberapa peraturan dan kebijaksanaan yang dikeluarkan oleh Departemen Kehutanan. Peraturan-peraturan tersebut tertera pada Tabel 5 yaitu :

Tabel 5
Peraturan Pencegahan dan Penanggulangan Hutan yang Dikeluarkan
Departemen Kehutanan

No	Jenis Peraturan Per-undangan	Nomor Peraturan	ISI
1.	Keputusan Menteri	SK Menteri Kehutanan No. 195/Kpts-II/1986	Petunjuk tentang Usaha Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan
2.	Keputusan Menteri	SK Menteri Kehutanan No. 523/Kpts-II/1993	Pedoman Perlindungan Hutan di Areal Pengusahaan hutan.
3.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian alam (PHPA) No.243/Kpts/DJ-VI/1994	Petunjuk Teknis Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Areal Pengusahaan Hutan dan Areal Penggunaan lainnya.
4.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No. 244/Kpts/DJ-VI/1994	Petunjuk Teknis Pemadaman Kebakaran Hutan.
5.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.245/Kpts/DJ-VI/1994	Prosedur Tetap Pemakaian Peralatan Pemadaman Kebakaran Hutan.
6.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.246/Kpts/DJ-VI/1994	Petunjuk Pembuatan dan Pemasangan Rambu-rambu Kebakaran

No	Jenis Peraturan Perundang-undangan	Nomor Peraturan	ISI
7.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.247/Kpts/DJ-VI/1994	Petunjuk Standarisasi Sarana Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan
8.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.247/Kpts/DJ-VI/1994	Prosedur Tetap Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan
9.	Keputusan Menteri	SK Menteri Kehutanan No. 260/1995	Petunjuk Tentang Usaha Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan.
10.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No. 81/Kpts/DJ-VI/1995	Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.
11.	Keputusan Menteri	SK Menteri Kehutanan No. 188/Kpts-II/1995	Pembentukan Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (PUS-DALKAR-HUTNAS)
12.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.46/Kpts/DJ-VI/1997	Petunjuk Teknis Kewaspadaan Diri dan Keselamatan Kerja Dalam Pemadaman Kebakaran Hutan.
13.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.47/Kpts/DJ-VI/1997	Petunjuk Teknis Pembakaran Terkendali.
14.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.48/Kpts/DJ-VI/1997	Petunjuk Teknis Sistem Komando Pengendalian Kebakaran Hutan.
15.	Keputusan Direktur Jenderal	SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) No.152/Kpts/DJ-VI/1997	Pencabutan SK Dirjen PHPA No. 47/Kpts/DJ-VI/1997 tentang Petunjuk Pembakaran Terkendali
16.	Keputusan Menteri	SK Menteri Kehutanan No. 97/Kpts-II/1998	Prosedur Penanganan Kebakaran Hutan.

Sumber : Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, Dampak Faktor, dan Evaluasi, 1998.

Kebakaran hutan yang rutin tiap tahun di Indonesia, menunjukkan bahwa peraturan dan kebijaksanaan pencegahan maupun penanggulangan hutan tidak dapat

dilaksanakan dengan efektif. Untuk mengetahui kelemahan pelaksanaan peraturan dan kebijaksanaan tersebut perlu dikaji beberapa hal yang meliputi :

a. Perizinan Kehutanan

Fungsi perizinan kehutanan adalah untuk mengawasi dan mengendalikan kegiatan di bidang kehutanan, namun dalam praktek fungsi perizinan ini tidak dapat terpenuhi dengan alasan sebagai berikut :

- (1) Dokumen AMDAL yang berupa RKL/RPL atau UKL/UPL tidak dapat diintegrasikan dalam persyaratan izin, sehingga apabila RKL/RPL atau UKL/UPL tidak diimplikasikan oleh pemegang izin maka, tidak ada konsekuensi yuridis.⁵³
- (2) Kewenangan pemberian izin bersifat sektoral yang dibatasi oleh substansi dan wilayah. Dengan demikian jika terjadi kebakaran hutan instansi yang berwenang menganggap bahwa ada pembatasan untuk melakukan pengendalian kebakaran hutan.
- (3) Kurangnya koordinasi antara pejabat pemberi izin (dalam hal ini Departemen Kehutanan yang menerbitkan HTI, HPH, IPK dan izin pelepasan; Departemen Pertanian yang menerbitkan Izin Usaha Perkebunan; dan Departemen Transmigrasi yang memberikan izin penyediaan lahan transmigrasi), telah menyebabkan lemahnya

⁵³ Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, *Loc.cit.*, 1998 h. 134.

pengawasan terhadap izin-izin tersebut, sehingga izin-izin ini sering disalahgunakan dan dilanggar persyaratannya.

b. Metode Pembukaan Lahan

Bedasarkan Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, pembukaan hutan dengan cara membakar tidak dilarang dengan tegas baik oleh Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian maupun Departemen Transmigrasi. Departemen Kehutanan hanya memberikan petunjuk teknik pembakaran hutan terkendali yang disertai dengan izin berdasarkan SK Dirjen PHPA No. 47/Kpts/DJ-VI/1997. Departemen Pertanian mengeluarkan SK Dirjen Perkebunan No. 38/KB-110/SK/DJ-BUN/05.95 tentang Pembukaan Lahan Tanpa Bakar, tetapi tidak mengatur tentang larangan membakar hutan. Sedangkan Departemen Transmigrasi hanya mengeluarkan Surat Edaran No. SE-04/PL/1997 tentang Penanggulangan dan Pencegahan Kebakaran Hutan, namun ketentuan ini hanya berupa surat edaran sehingga hanya bersifat intern dan tidak mengikat perusahaan penyedia lahan transmigrasi. Dengan tidak adanya larangan secara tegas tentang membuka lahan dengan cara membakar maka pembakaran hutan banyak dilakukan oleh perusahaan karena cara ini tidak banyak memakan biaya atau meminimalkan pengeluaran perusahaan. Larangan membuka hutan dengan membakar baru terjadi pada tanggal 13 Oktober 1997 dengan dikeluarkannya SK. Dirjen PHPA No. 125/Ppts/DJ-VI/1997.

c. Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (PPKHL)

Peraturan PPKHL sebagai suatu kebijaksanaan untuk mencegah dan mengendalikan terjadinya kebakaran hutan kurang memadai, hal ini disebabkan oleh :

- (1) Peraturan PPKHL bersifat sektoral dan tidak dimiliki oleh semua instansi yang mengeluarkan perizinan dalam bidang kehutanan, peraturan PPKHL hanya dimiliki oleh Departemen Kehutanan, sedangkan Departemen Pertanian dan Departemen Transmigrasi tidak memiliki, sehingga perusahaan perkebunan dan perusahaan penyedia lahan transmigrasi tidak memiliki kewajiban untuk menyediakan peralatan pemadam kebakaran.
- (2) Kewajiban dan persyaratan yang ditetapkan dalam peraturan PPKHL sering tidak memadai dan sangat minim, sebagai contoh tentang kewajiban untuk membentuk Satuan Tugas Pemadam Kebakaran Hutan yang jumlahnya tidak sebanding dengan luas areal, serta sarana-sarana teknis yang kurang memadai dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan.

Menyadari kelemahan dari UU No. 5 Tahun 1967 yang tidak mengatur masalah pengawasan, maka UU No. 41 Tahun 1999 (UU Kehutanan) telah memuat ketentuan pengawasan dalam Bab VII Pasal 59 sampai Pasal 65. Pengawasan kehutanan bertujuan untuk mencermati, menelusuri dan menilai secara maksimal dan sekaligus merupakan umpan balik bagi perbaikan dan atau penyempurnaan pengurusan hutan lebih lanjut.

Pengawasan hutan berdasarkan Pasal 60 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, namun tetap memberikan hak kepada masyarakat dan perorangan untuk berperan serta.

Pengawasan kehutanan dilakukan terhadap kegiatan antara lain :

- a. Pengurusan hutan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah (Pasal 61);
- b. Pengelolaan dan atau pemanfaatan hutan yang dilakukan oleh Pihak III (Pasal 62);
- c. Pelaksanaan pengelolaan hutan yang berdampak nasional dan Internasional (Pasal 64).

Ruang lingkup pelaksanaan wewenang pengawasan kehutanan berdasarkan Pasal 63 Undang-undang No. 41 Tahun 1999 meliputi :

- a. pemantauan;
- b. meminta keterangan;
- c. melaksanakan pemeriksaan atas pelaksanaan pengurusan hutan.

Pasal 62 UU Kehutanan merupakan pengakuan terhadap masyarakat, khususnya masyarakat adat untuk ikut serta melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dan pemanfaatan hutan oleh Pihak III (pengusaha hutan). Dengan dilibatkannya masyarakat setempat (adat) untuk ikut mengawasi kegiatan pemanfaatan hutan oleh Pihak III akan lebih berhasil guna dan berdaya guna,⁵⁴ dibanding dengan jumlah aparat penegak hukum yang jumlahnya tidak seimbang

⁵⁴ Pencerminan asas instrumental dalam landasan Hukum Administrasi, selain asas negara hukum dan demokrasi.

dengan luas areal hutan. Dengan tinggal dalam lingkungan hutan, masyarakat sering mempunyai insentif yang kuat untuk memelihara dan menggunakannya secara berkelanjutan, karena masyarakat mempunyai jaminan atas akses ke sumber daya alam yang diperlukan.⁵⁵

2. Penerapan Sanksi Administrasi

Pengertian sanksi administrasi menurut pandangan van Wijk/Konijnenbelt adalah alat kekuasaan publik (*publiekrechtelijke machtsmiddelen*) yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap norma hukum administrasi.⁵⁶ Dengan demikian sanksi administrasi merupakan salah satu sarana penegakan hukum administrasi yang bersifat represif.

Sejalan dengan pengertian di atas, yang dimaksud dengan penegakan hukum lingkungan administratif yang bersifat represif adalah penerapan sanksi administrasi oleh penguasa terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan lingkungan administratif yang pada dasarnya bertujuan untuk mengakhiri secara langsung keadaan terlarang.⁵⁷

Sebagai reaksi bagi mereka yang tidak mentaati norma hukum lingkungan administratif, sanksi administrasi sangat penting dalam penegakan hukum lingkungan

⁵⁵ WALHI, Bumi Wahana, Strategi Menuju Kehidupan yang berkelanjutan, 1993, h. 153.

⁵⁶ van Wijk/Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, vijfde druk, vuga. s' Gravenhage, 1984 sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon, *Loc.cit.*, h. 337.

⁵⁷ Siti Sundari Rangkuti, *Op.cit.*, 2000, h. 211.

di bidang kehutanan, karena merupakan sarana pengendalian perbuatan yang dilanggar dan perlindungan kepentingan yang dijaga oleh ketentuan tersebut.

Dalam usaha untuk mengendalikan kebakaran hutan dan menjaga kepentingan hutan dari dampak kebakaran, maka sanksi administrasi perlu diterapkan terhadap semua kegiatan perusahaan hutan. Penerapan sanksi administrasi sangat efektif digunakan untuk mengakhiri suatu pelanggaran, karena prosedur penerapan sanksi administrasi ini tanpa melalui proses peradilan sebagaimana halnya dengan sanksi pidana. Namun penggunaan wewenang penerapan sanksi administrasi harus memenuhi empat hal pokok, yaitu :

a. Legitimasi

Masalah legitimasi adalah persoalan kewenangan, yaitu wewenang pengawasan dan wewenang menerapkan sanksi.⁵⁸ Wewenang menerapkan sanksi administrasi mutlak ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, baik secara atribusi maupun delegasi.

Dalam bidang kehutanan wewenang penerapan sanksi administrasi dimiliki oleh beberapa instansi yang bersifat sektoral, dimana wewenang tersebut melekat pada kewenangan untuk mengeluarkan izin/hak perusahaan hutan. Hal seperti yang diatur dalam Pasal 80 ayat (2) UU Kehutanan yang menyatakan bahwa setiap pemegang Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan, atau Izin Pemungutan Hasil

⁵⁸ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.* h. 338.

Hutan yang diatur dalam UU ini, apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana yang diatur dalam Pasal 78 dikenakan sanksi administrasi. Namun pengaturan Pasal 80 ayat (2) yang menggabungkan sanksi administrasi dengan ganti rugi merupakan suatu ketentuan yang keliru, karena sanksi administrasi dan ganti rugi memiliki fungsi yang tidak sama. Sanksi administrasi berfungsi untuk menghentikan pelanggaran dan memulihkan pada keadaan semula, sedangkan ganti rugi bertujuan untuk memberikan biaya atas kerugian yang diderita korban.

b. Instrumen Yuridis

Termasuk pengertian instrumen yuridis di sini adalah jenis-jenis sanksi administrasi dan prosedur menerapkan sanksi.⁵⁹ Beberapa jenis sarana penegakan hukum administrasi adalah :

- ☛ paksaan pemerintah (*bestuursdwang*);
- ☛ uang paksa (*publiekrechtelijke dwangsom*);
- ☛ penutupan tempat usaha (*sluiting van een inrichting*);
- ☛ penghentian kegiatan mesin perusahaan (*buitengebruikstelling van tuestel*);
- ☛ pencabutan izin melalui proses: teguran, paksaan pemerintah, penutupan dan uang paksa.⁶⁰

Jenis-jenis sanksi administrasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan seperti yang tertera pada Tabel 6 berikut ini

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Siti Sundari Rangkuti, *Loc.cit.*, 2000, h. 211.

Peraturan	Kegiatan/Wewenang	Jenis Sanksi
1. UU No. 41/1999	Tidak diatur	Denda, Pencabutan Izin, Penghentian Kegiatan dan Pengurangan Areal
2. PP No. 13/1994	Menteri Kehutanan dan Perkebunan	Pencabutan izin
3. PP No 18/1994	Menteri Kehutanan dan Perkebunan	Pencabutan izin
4. PP No. 6/1999	Menteri Kehutanan dan Perkebunan	Pencabutan Izin, Pengurangan Areal Kerja, Denda Admnsitratif
5. Kep.Men.Kehut. No. 148/1989	Menteri Kehutanan dan Perkebunan	Pencabutan Izin, Denda
6. Kep.Men.Kehut. No. 840/1991	Menteri Kehutanan dan Perkebunan	Pencabutan Izin
7. Kep.Men.Kehut. No. 493/1989 jo. No. 822/1993	Tidak diatur	<ul style="list-style-type: none"> • Penghentian pelayanan administrasi • Penghentian penebangan untuk jangka waktu tertentu • Pengurangan target produksi • Pengenaan denda • Pencabutan HPP atau izin eksploitasi hutan lainnya.

Sesuai dengan tabel di atas, instrumen yuridis yang dimiliki oleh peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan meliputi :

1. Pencabutan izin
2. Denda administrasi
3. Penghentian kegiatan
4. Pengurangan areal dan target produksi

Sanksi uang paksa (*dwangsom*) tidak dicantumkan sebagai instrumen untuk melakukan penegakan hukum administrasi di bidang kehutanan. Uang paksa diperlukan dalam pengelolaan hutan, karena pengabaian atau pelanggaran ketentuan perundang-undangan oleh badan usaha seringkali dilatarbelakangi oleh motif-motif ekonomi, yakni untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya dengan biaya serendah mungkin. Oleh karena itu para pengusaha sering melakukan pembukaan hutan dengan menekan biaya serendah mungkin, seperti yang tertera dalam tabel 3. Pembukaan hutan yang paling rendah biayanya adalah dengan melakukan pembakaran, atau pengusaha hutan tidak melakukan usaha-usaha untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan sebagaimana tercantum dalam persyaratan izin. Dengan demikian ada kecenderungan untuk sedapat mungkin mengabaikan persyaratan izin atau peraturan perundang-undangan.

Penerapan sanksi administrasi merupakan wewenang bebas (*discretionary power*) yang dimiliki oleh aparat pemerintahan, sehingga sering terjadi keengganan pemerintah untuk (tidak) menerapkan sanksi administrasi dengan alasan-alasan non hukum, misalnya faktor ekonomi. Jika ketidaktaatan terhadap peraturan perundang-undangan oleh beberapa badan usaha tidak dikenai sanksi, maka hal ini akan berpengaruh terhadap upaya penegakan hukum lingkungan secara keseluruhan, karena badan usaha yang pada mulanya mentaati peraturan merasa dirugikan.

Perbedaan perlakuan dalam penegakan hukum lingkungan administratif yang bersifat tidak adil pada gilirannya akan mendorong badan usaha yang semula taat

pada peraturan perundang-undangan untuk ikut mengabaikan dan melanggar.⁶¹

Khusus dalam kasus kebakaran hutan yang terjadi tahun 1997, penegakan hukum lingkungan administratif yang telah dilakukan oleh Departemen Kehutanan adalah mencabut sebanyak 166 IPK (Izin Pemanfaatan Kayu) pada bulan Oktober 1997, namun pada bulan Desember 1997 Departemen Perhubungan mencairkan kembali 45 IPK dengan alasan perusahaan tersebut telah memiliki sumber daya, baik berupa sarana, peralatan maupun tenaga untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan.⁶²

Dalam kepustakaan hukum administrasi Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang dikeluarkan oleh pejabat (pemerintah), dalam hal ini berupa sanksi pencabutan izin harus memuat asas kepastian hukum yang berkaitan erat dengan asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi pemerintah untuk menarik kembali suatu ketetapan atau mengubahnya, kecuali untuk hak-hak berikut ini :⁶³

- (1) asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan kembali atau perubahan suatu ketetapan, apabila sudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat;
- (2) apabila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan, asal kekeliruan diketahui oleh yang berkepentingan;

⁶¹ Takdir Rahmadi, *Op.cit*, 1998, h. 282.

⁶² Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI., *Op.cit*, 1998, h. 135.

⁶³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1994, h. 273.

- (3) yang berkepentingan memberikan informasi yang tidak benar, sehingga menyebabkan ketetapan yang keliru;
- (4) bila syarat atau ketentuan yang dikaitkan pada suatu ketetapan yang menguntungkan tidak ditaati (sanksi).

Berdasarkan pengecualian tersebut di atas, apabila pencairan kembali pencabutan IPK yang dilakukan oleh Departemen Kehutanan didasarkan adanya kekeliruan, maka pencabutan sanksi administrasi yang berupa pencabutan IPK masih dapat dimungkinkan, sepanjang tindakan Departemen Kehutanan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan dan atau melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang selanjutnya, untuk beberapa perusahaan yang telah melakukan pembakaran limbah kayu Departemen Kehutanan juga melakukan pencabutan IPK terhadap 29 perusahaan dan perusahaan ini tidak melakukan menyanggahan. Beberapa perusahaan tersebut terdapat dalam Tabel 7 di bawah ini.

Tabel 7

Daftar 29 Perusahaan Yang Dicabut IPK-nya Karena Melakukan Pembakaran Limbah Kayu (Tidak Melakukan Penyanggahan)

No.	Nama Perusahaan	Jenis
	Provinsi Sumatera Selatan	
1.	PT Pakerin	HTI
2.	PT Musi Rindang Wahana	Kebun
	Provinsi Riau	
1.	PT Arara Abadi/Indah Kiat	HTI
2.	PT Rimba Lestari	HTI

No.	Nama Perusahaan	Jenis
3.	PT Riau Andalan Pulp & Paper	HTI
4.	PT Parawang Sukses Perkasa Ind.	HTI
5.	PT Gunung Mas Raya	Kebun
6.	PT Inti Kamparindo Sejahtera	Kebun
7.	PT Kencana Amal Tani	Kebun
8.	PT Subur Arum Makmur	Kebun
9.	PT Inti Indo Sawit Subur	Kebun
10.	PT Musin Mas	Kebun
11.	PT Perdana Inti Sawit	Kebun
12.	PT Perkebunan II	Kebun
13.	PT Sarpindo Graha	Kebun
Provinsi Jambi		
1.	PT Wana Perintis	HTI
2.	PT Wana Kasita Nusantara	HTI
Provinsi Kalimantan Tengah		
1.	PT Parwata Rimba	HTI
2.	PT Pola Inti Rimba	HTI
3.	PT Gunung Sejahtera Dua Indah	HTI
4.	PT Teguh Sempurna	Kebun
5.	PT Mustika Sembuluh	Kebun
6.	PT Kridatama Lancar	Kebun
7.	Hanjalipan H Via/3,4	Trans
Provinsi Kalimantan Tengah		
1.	PT ITCI Hutani Manunggal	HTI
2.	PT Kiani Hutani Lestari	HTI
3.	PT Tanjung Redeb Hutani	HTI
4.	PT Swakarsa Sinar Sentosa	Kebun
Provinsi Kalimantan Barat		
1.	PT Prakasa Tani Sejati	Kebun

Sumber : Suparto Wijoyo, *Bahan Kuliah Hukum Lingkungan*, 1998.

c. Norma Hukum Administrasi

Wewenang menerapkan sanksi administrasi pada dasarnya merupakan discretionary power (kewenangan bebas), oleh karena itu instansi yang berwenang menjatuhkan sanksi administrasi diberi wewenang untuk mempertimbangkan/menilai apakah menggunakan atau tidak wewenang tersebut. Pejabat dapat saja tidak menggunakan wewenang menerapkan sanksi dengan berbagai pertimbangan, misal :

- ✓ alasan ekonomi;
- ✓ instrumen paksaan yang tidak memadai;
- ✓ tidak mampu memaksa;
- ✓ keraguan pejabat tentang suatu pelanggaran dan lain-lain.⁶⁴

Dalam penegakan hukum lingkungan di bidang kehutanan wewenang bebas dari pejabat untuk menerapkan sanksi administrasi sering dipengaruhi oleh faktor-faktor non hukum, yaitu faktor ekonomi, misalnya akan timbulnya banyak pengangguran, berkurangnya devisa negara atau suatu kebijaksanaan ekonomis dari pejabat pemerintah untuk meningkatkan investasi pada wilayah kekuasaannya. Faktor ekonomis yang dikaitkan dengan pembangunan sering dipandang sebagai salah satu faktor penghambat dalam penegakan hukum lingkungan administratif.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, 1996, h. 341.

Dengan adanya kelemahan dalam menerapkan sanksi administrasi, maka norma hukum administrasi telah memberikan suatu batasan bahwa sikap pejabat untuk tidak menerapkan atau menerapkan sanksi administrasi bukanlah suatu sikap yang sesukanya tetapi harus didasarkan atas norma pemerintahan baik yang tertulis (peraturan perundang-undangan) maupun yang tidak tertulis atau dikenal dengan sebutan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB). Norma pemerintahan (tertulis maupun AUPB) meletakkan dasar hukum bagi pemerintah dalam mempertimbangkan 3 aspek utama penggunaan wewenang menerapkan sanksi (disamping prosedur) :

- ☞ dasar tentang mengenakan sanksi;
- ☞ dasar tentang kepatutan menerapkan sanksi
- ☞ dasar tentang keseimbangan sanksi yang dikenakan.⁶⁵

d. Kumulasi Sanksi

Sanksi administrasi dapat diterapkan bersama-sama baik secara eksternal maupun internal. Kumulasi sanksi dibedakan atas :

☛ kumulasi eksternal

yaitu sanksi administrasi yang diterapkan bersama-sama sanksi lain, seperti sanksi pidana dan perdata;

☛ kumulasi internal

⁶⁵ *Ibid*, h. 342.

yaitu dua atau lebih sanksi administrasi diterapkan secara bersama-sama. Namun penerapan sanksi internal harus memperhatikan dua hal yaitu :

- a. asas *ne bis in idem*, dimana sanksi yang memiliki tujuan yang sama tidak boleh diterapkan secara bersamaan.
- b. asas keseimbangan, yaitu keseimbangan antara berat ringannya hukuman dengan pelanggaran.

Dalam Pasal 47 UUPH telah dimuat ketentuan kumulasi eksternal, dimana pelanggar dapat dikenakan sanksi pidana dan sanksi administrasi. Namun ketentuan ini hanya berlaku bagi badan hukum yang melakukan pelanggaran hukum lingkungan (tindak pidana lingkungan korporasi). Pasal 47 UUPH menyebutkan tindakan tata tertib berupa :

- a. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana; dan atau
- b. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan; dan atau
- c. perbaikan akibat tindak pidana; dan atau
- d. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan atau
- e. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak; dan atau
- f. menempatkan perusahaan di bawah pengampuan paling lama 3 bulan.

Penggunaan kumulasi eksternal dalam praktek belum dilaksanakan, namun hal ini perlu diterapkan terhadap badan hukum yang melakukan tindak pidana pembakaran hutan, agar sanksi pidana yang berupa denda tidak dianggap ringan karena sanksi ini juga diikuti sanksi tambahan yang berupa sanksi administrasi.

BAB III

PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN KEPIDANAAN DI BIDANG KEHUTANAN

1. Penerapan Sanksi Pidana

Selain dari segi hukum administrasi kasus kebakaran hutan juga diatasi dengan penegakan hukum lingkungan kepidanaan. Penegakan hukum lingkungan kepidanaan merupakan tindakan represif yang dilakukan terhadap perbuatan melanggar peraturan, sedangkan instrumen yang digunakan adalah penerapan sanksi pidana.

Secara teoritis terdapat perbedaan antara sanksi administrasi dan sanksi pidana, perbedaan ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

Tabel 8
Perbandingan antara sanksi administrasi dengan sanksi pidana

	Sanksi Administrasi	Sanksi Pidana
1. Sasaran	❖ Perbuatan	❖ Pelaku
2. Sifat	❖ Reparatoir – Condemnatoir	❖ Condemnatoir
3. Prosedur	❖ Langsung	❖ Pengadilan

Perbedaan kedua sanksi tersebut membawa 2 konsekuensi :

1. Konsekuensi pertama berkaitan dengan tidak dapat diberlakukannya prinsip prioritas dalam menerapkan sanksi administrasi dan sanksi pidana terhadap kasus-

kasus kebakaran hutan. Dalam menerapkan prinsip prioritas harus diperhatikan beberapa hal, yaitu :⁶⁶

- a. tingkat keseriusan kasus
- b. mempertimbangkan kemungkinan pemulihan ke dalam kondisi semula
- c. kemampuan penegakan hukum, yaitu lembaga kejaksaan atau pemerintah/ instansi yang berwenang.

2. Konsekuensi kedua adalah dalam penjatuhan sanksi administrasi dan sanksi pidana secara bersamaan (kumulasi eksternal). Dengan adanya perbedaan sanksi administrasi dan sanksi pidana, *asas ne bis in idem* tidak dapat diberlakukan, sehingga tidak ada larangan untuk menetapkan kedua sanksi tersebut secara bersamaan.⁶⁷

Hal ini mengingat bahwa penjatuhan sanksi pidana hanya memberi nestapa pada pencemar (pelaku) bukan pada pencemaran (perbuatan), oleh karena itu tidak menutup kemungkinan untuk diterapkannya kumulasi eksternal seperti yang tertera dalam Pasal 47 UUPH.

Pada UUPH ketentuan pidana diatur dalam Pasal 41-47; perumusan delik lingkungan pada Pasal 41 dan 42 UUPH merupakan delik materiil, sedangkan rumusan Pasal 43 dan 44 dapat dikualifikasikan sebagai delik formal. Delik

⁶⁶ Schaffmeister, *Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, h. 19.

⁶⁷ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, 1996, h. 343.

- (1) Pasal 187 KUHP : Barang siapa dengan sengaja menimbulkan kebakaran, ledakan atau banyir, diancam :
- (a) dengan pidana penjara paling lama 12 tahun, jika karenanya timbul bahaya umum bagi barang.
 - (b) dengan pidana penjara paling lama 15 tahun, jika karenanya timbul bahaya bagi nyawa orang lain.
 - (c) dengan pidana penjara se umur hidup/paling lama 20 tahun, jika karena-nya timbul bahaya bagi nyawa bagi orang lain dan mengakibatkan matinya orang.
- (2) Pasal 188 KUHP : Barang siapa karena kealpaannya menyebabkan kebakaran, ledakan atau banyir, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun/ kurungan paling lama 1 tahun/denda paling banyak Rp. 300,-, jika karenanya timbul bahaya umum bagi barang, nyawa orang lain atau mengakibatkan matinya orang.

Pasal 187 dan 188 KUHP merupakan perbuatan pidana yang bersifat kejahatan, dengan macam sanksi berupa : sanksi penjara, sanksi kurungan dan denda. Ketentuan KUHP masih relevan untuk diterapkan bilamana tindak pidana tersebut menimbulkan bahaya umum bagi barang dan nyawa orang atau menimbulkan kematian

- b. Undang-undang No. 23 Th. 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup;

Pasal 41;

- (1) Barang siapa yang secara melawan hukum dengan sengaja melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp. 750.000.000,- (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Pasal 42;

- (1) Barang siapa yang karena kealpaannya melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah)
- (2) Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengakibatkan orang mati atau luka berat, pelaku tindak pidana diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 150.000.000,- (seratus lima puluh juta rupiah).

Kasus kebakaran hutan mempunyai dampak lingkungan hidup, sehingga penegakan hukum lingkungan kepidanaan juga dapat didasarkan pada Undang-undang No. 23 Th. 1997. Namun berdasarkan pada ketentuan Pasal 41 dan 42

yang merupakan delik materiil, maka tetap harus dibuktikan hubungan kausal antara perbuatan dan akibat. Beberapa unsur yang harus dibuktikan adalah:

(a) Kebakaran hutan

Pembuktian adanya kebakaran hutan dapat dilakukan dengan mengisolasi tempat kejadian dan dibuatkan Berita Acara Tempat Kejadian Perkara, membuat foto-foto dan menyita kayu dan barang-barang/hewan yang terbakar sesuai dengan prosedur yang berlaku serta ditunjang keterangan saksi ahli.

(b) Pencemaran dan atau Kerusakan Hutan

Perlu dibuktikan adanya pencemaran dan atau kerusakan hutan yang diakibatkan oleh kebakaran hutan, caranya dengan meminta keterangan ahli dari BAPEDAL dan alat bukti lain yang mendukung keterangan tersebut, serta ditunjang adanya, peranan ilmu pengetahuan serta data Satelit NOAA LAPAN.

(c) Kemungkinan mengakibatkan orang mati/luka berat.

Dalam hal ini, perlu dibuktikan tentang adanya pencemaran lingkungan dan atau kerusakan lingkungan yang diduga menyebabkan kematian/ luka berat. Pembuktian ini dilakukan dengan mengadakan visum et repertum dari dokter kriminologi untuk menjelaskan hubungan kematian/luka berat dengan pencemaran/kerusakan lingkungan.

Tindak pidana lingkungan yang diatur dalam Pasal 41 dan 42 UUPH merupakan kejahatan, baik itu karena sengaja atau karena kelalaian, sehingga hukumannya lebih berat. Macam sanksi pidana yang diatur dalam UUPH berkaitan dengan

pencemaran lingkungan adalah : sanksi penjara dan denda, yang sifat penerapannya adalah kumulatif.

c. Undang-undang No. 41 Th. 1999 tentang Kehutanan

Pasal 78;

(3) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (3) huruf d (larangan membakar hutan), diancam pidana dengan pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,-

(4) Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,-

(11)Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (3) huruf l (membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan), diancam dengan pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,-

Tindak pidana yang diatur dalam Pasal 78 ayat (3), (4) dan (11) merupakan suatu kejahatan, dan hukuman yang dapat dikenakan terhadap pelaku tindak pidana tersebut adalah : hukum penjara dan denda yang sifat penerapannya adalah kumulatif.

d. Peraturan Pemerintah No. 28 Th. 1985 tentang Perlindungan Hutan

Pasal 18:

(1) Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (1) atau Pasal 9 ayat (2) dalam hutan yang telah ditetapkan sebagai hutan lindung dan Pasal

10 ayat (1) dihukum dengan pidana penjara selama-lamanya 10 tahun/denda sebanyak-banyaknya Rp. 100.000.000,-

(3) Barang siapa :

- a. melanggar ketentuan Pasal 5 ayat (2), atau Pasal 7 ayat (1), (2) dan (3) atau Pasal 8 ayat (2); atau
- b. karena kelalaiannya menimbulkan kebakaran hutan dipidana dengan pidana kurungan selama-lamanya 1 tahun atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 1.000.000,-

Tindak pidana yang menyebabkan kebakaran baik karena kesengajaan atau kelalaian, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) dan (3) PP No. 28 Tahun 1985 merupakan kejahatan dengan macam sanksi pidana berupa : sanksi penjara, sanksi kurungan dan denda. Sifat penerapan hukuman terhadap pelaku tindak pidana adalah alternatif .

Tabel 9

Jenis dan sifat penerapan sanksi pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kebakaran hutan.

No	Peraturan Per-UU-an	Jenis Sanksi Pidana	Sifat Tindak Pidana	Sifat Penerapan Sanksi
1.	KUHP	Penjara, Kurungan & Denda	Kejahatan	Alternatif
2.	UUPH	Penjara & Denda	Kejahatan	Kumulatif
3.	UU No. 41 Th. 1999	Penjara & Denda	Kejahatan	Kumulatif
4.	PP No. 28 Th. 1985	Penjara, Kurungan & Denda	Kejahatan	Alternatif

Dari beberapa peraturan perundang-undangan yang memuat sanksi pidana yang berkaitan dengan kebakaran hutan, dalam penegakan hukumnya tetap harus memperhatikan asas legalitas sebagai dasar penerapan sanksi pidana.

Asas legalitas ini mengandung 3 (tiga) pengertian :⁶⁹

1. tidak ada perbuatan yang dilarang atau diancam pidana kalau hal itu belum terlebih dahulu dinyatakan dalam suatu aturan perundang-undangan
2. untuk menentukan adanya perbuatan pidana tidak boleh digunakan analogi
3. aturan-aturan hukum pidana tidak berlaku surut.

Dengan adanya asas legalitas, maka UU No. 41 Th. 1999 tentang Kehutanan yang memuat ketentuan pidana tidak dapat dijadikan dasar untuk menghukum pelaku kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997, dasar hukum yang digunakan untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang terjadi tahun 1997 adalah Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1995. Selanjutnya ketentuan yang berlaku sekarang ini tentang larangan membakar hutan, berdasarkan asas hukum *lex superior derogat leg imperiori* adalah Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Penegakan hukum pidana terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan pemerintah (Departemen Kehutanan) adalah mengumumkan dan menegur 27 perusahaan HTL, 133 perusahaan perkebunan, dan 15 penyedia lahan transmigrasi yang diduga membuka lahan dengan cara membakar (*land clearing*).⁷⁰ Perusahaan-

⁶⁹ Moeljatno, *Asas-asas Hukum Pidana*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, h. 17.

⁷⁰ Kantor Menteri Lingkungan Hidup, *Loc. cit.*, 1998, h. 134.

perusahaan tersebut diberi tenggang waktu 15 hari untuk membuat sanggahan dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaan (BAP) apabila memang tidak melakukan pembakaran, namun pembuatan BAP tetap dilakukan bersama-sama dengan Pemda setempat, aparat kepolisian maupun instansi sektoral di daerah. Kemudian BAP ini dijadikan pedoman penegakan hukum untuk menindaklanjuti kasus kebakaran hutan.

Sesuai BAP, pada Oktober 1997 Markas Besar Polri telah mengumumkan dan penyidik 24 tersangka perusahaan dan 24 tersangka perorangan.⁷¹ Tersangka perorangan meliputi petani dan masyarakat setempat yang membuka hutan dengan membakar, sedangkan tersangka perusahaan adalah buruh atau yang diperintah untuk membakar dalam rangka "*land clearing*". Semua ini memberi kesan bahwa penegakan hukum kasus kebakaran hutan bersifat diskriminatif, karena hanya ditujukan kepada masyarakat kecil, petani dan buruh, bukannya pada para pengusaha.

Keadaan ini menyebabkan lemahnya penegakan hukum lingkungan kepudanaan terhadap kasus kebakaran hutan, meskipun hukum materiil yang mengatur perbuatan pembakaran hutan dan lahan sebagai tindak pidana sudah ada. Selain itu belum berhasilnya pemidanaan terhadap pihak yang diduga melakukan pembakaran hutan dan lahan disebabkan oleh adanya kelemahan dan kekurangan, sebagai berikut :⁷²

1. Kurangnya *political will* (kemampuan politik) aparat penegak hukum untuk melakukan penyidikan;

⁷¹ *Ibid.* h. 135.

⁷² *Ibid.*, h. 138

2. Kurangnya akses bagi aparat penegak hukum, khususnya Polisi untuk memperoleh data tentang adanya/terjadinya kebakaran hutan di suatu wilayah;
3. Kurangnya sarana maupun peralatan untuk mendukung penyidikan tindak pidana pembakaran hutan;
4. Adanya perbedaan pemahaman diantara aparat penegak hukum dan instansi lain yang bertanggung jawab di bidang perlindungan lingkungan hidup tentang bukti yang dianggap cukup untuk mengajukan tersangka pembakaran hutan;
5. Kurangnya pemahaman aparat penegak hukum atas ketentuan pidana dalam UU No. 4 Tahun 1982 dan UU No. 23 Tahun 1997, mengenai tindak pidana lingkungan; khususnya tindak pidana korporasi (corporate crime);
6. Kurangnya integritas aparat penegak hukum dalam menangani perkara pembakaran hutan dan lahan.

2. Pertanggungjawaban Pidana Badan Hukum Atas Tindak Pidana Pembakaran Hutan di Indonesia

Tindak pidana lingkungan yang berakibat terjadinya kebakaran hutan tidak hanya dilakukan oleh individu, tetapi lebih sering dilakukan oleh badan hukum atau perusahaan yang bergerak dalam bidang kehutanan. Agar sanksi pidana sebagai sarana penegakan hukum lingkungan kepidanaan dapat memberikan pengaruh pada upaya mewujudkan pembangunan hutan berkelanjutan, maka hendaknya sanksi pidana tidak hanya diarahkan pada individu, yaitu petani dan masyarakat hutan yang membuka hutan dengan cara membakar, tetapi juga diarahkan kepada perusahaan atau badan hukum yang dengan sengaja atau karena kelalaiannya mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan. Dengan ancaman pidana mendorong mereka dalam membuat keputusan dan memimpin perusahaan senantiasa memperhatikan secara sungguh-sungguh upaya perlindungan hutan.

Dalam mengkaji pertanggungjawaban pidana badan hukum yang melakukan tindak pidana, harus terlebih dahulu dijelaskan tentang pengertian dan kedudukan badan hukum sebagai subyek hukum pidana, sehingga dapat diketahui siapa yang akan mempertanggung-jawaban tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum, yaitu karyawan yang melakukan, pengurus atau badan hukum itu sendiri.

Istilah badan hukum atau korporasi dalam lapangan hukum tidak mengandung perbedaan, hal ini seperti yang diungkapkan oleh Rudi Prasetya bahwa:⁷³

kata korporasi sebutan yang lazim dipergunakan kalangan pakar hukum pidana untuk menyebut apa yang biasa dalam hukum yang lain khususnya bidang hukum perdata, sebagai badan hukum, atau yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai rechtspersoon, atau yang dalam bahasa Inggris disebut legal entities atau corporation.

Dengan demikian, istilah korporasi lazim digunakan dalam bidang hukum pidana untuk menyebut pelaku (tindak pidana) badan hukum, sedangkan pengertian badan hukum itu sendiri oleh beberapa ahli hukum memiliki beberapa batasan, sebagai berikut:⁷⁴

*Utrecht, badan hukum (rechtspersoon) adalah badan yang menurut hukum berkuasa (berwenang) menjadi pendukung hak,
Subekti, badan hukum pada pokoknya adalah suatu badan atau perkumpulan yang dapat memiliki hak-hak dan melakukan perbuatan seperti manusia, serta memiliki kekayaan tersendiri, dapat digugat atau menggugat di depan hakim,
Rochmat Soemitro, mengemukakan bahwa badan hukum ialah suatu badan yang dapat mempunyai harta, hak serta kewajiban seperti seorang pribadi,*

⁷³ Rudi Prasetya, Perkembangan korporasi dalam proses modernisasi dan penyimpangan-penyimpangannya, makalah disampaikan pada seminar nasional kejahatan korporasi di FH. Undip, 23-24 Nopember, Semarang, 1989, h. 2. Lihat Kartono, Tanggungjawab Pidana Perusahaan Dalam Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan, Tesis Magister, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1997, hal. 53-55.

⁷⁴ Utrecht dalam Chidir Ali, Badan Hukum, Alumni, Bandung, 1991, hal. 18-19

Sri Soedewi Masjchun Sofwan, menjelaskan bahwa badan hukum pribadi itu adalah manusia tunggal. Selain dari manusia tunggal, dapat juga oleh hukum diberi kedudukan sebagai pribadi kepada wujud lain, disebut badan hukum yaitu kumpulan dari orang-orang yang bersama-sama mendirikan suatu badan(perhimpunan) dan kumpulan harta kekayaan yang ditederikan untuk tujuan tertentu.

J.J. Dormeier, badan hukum diartikan sebagai persekutuan orang-orang yang didalamnya bertindak selaku seorang saja,

Dari berbagai pendapat di atas dapatlah disimpulkan tentang pengertian badan hukum sebagai subyek hukum itu mencakup:

1. perkumpulan orang (organisasi);
2. dapat melakukan perbuatan hukum (*rechtshandeling*) dalam hubungan hukum (*rechtsbetrekking*);
3. mempunyai harta kekayaan tersendiri;
4. mempunyai pengurus;
5. mempunyai hak dan kewajiban;
6. dapat digugat atau menggugat di depan pengadilan.⁷⁵

Berkaitan dengan masalah pertanggungjawaban pidana Barda Nawawi Arief mengemukakan:⁷⁶

Untuk adanya pertanggungjawaban pidana harus jelas terlebih dahulu siapa yang dapat dipertanggungjawabkan. Ini berarti harus diperhatikan terlebih dahulu siapa yang dinyatakan sebagai pembuat untuk suatu tindak pidana tertentu.

Masalah ini menyangkut masalah subyek tindak pidana yang pada umumnya sudah dirumuskan oleh pembuat undang-undang untuk tindak pidana bersangkutan. namun dalam kenyataannya memastikan siapa si pembuatnya tidaklah mudah.

⁷⁵ Kartono, *Op. cit.*, 1997, h. 48.

⁷⁶ Barda Nawawi Arief dan Muladi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984, h. 132.

Sedangkan untuk pertanggungjawaban pidana badan hukum Mardjono Reksodiprojo mengemukakan tiga sistem pertanggungjawaban pidana badan hukum (korporasi), yaitu:⁷⁷

- a. pengurus korporasi sebagai pembuat dan pengurus yang bertanggung jawab;
- b. korporasi sebagai pembuat dan pengurus bertanggungjawab;
- c. korporasi sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab.

Berdasarkan pandangan di atas, model pertanggungjawaban pertama menunjukkan pengurus dibebani kewajiban-kewajiban tertentu yang sebenarnya kewajiban dari korporasi, sehingga pengurus yang tidak memenuhi kewajiban dapat diancam pidana. Dasar pemikiran model pertanggungjawaban ini adalah badan hukum atau korporasi tidak dapat dipidana. Pandangan ini nampak dalam Pasal 59 KUHP sebagai berikut:

Dalam hal-hal dimana karena pelanggaran ditentukan pidana terhadap pengurus, anggota-anggota badan pengurus atau komisaris-komisaris, maka anggota-anggota badan pengurus atau komisaris yang ternyata tidak ikut campur melakukan pelanggaran tidak pidana.

Dengan melihat rumusan di atas maka dapat diketahui bahwa KUHP melihat kesalahan menurut hukum pidana senantiasa disyaratkan hanya merupakan kesalahan manusia. Tanggungjawab yang dilakukan oleh badan hukum dibatasi pada per-

⁷⁷ Mardjono Reksodiprojo, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi*, Makalah dalam Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, FH UNDIP, Semarang, 23-24 Nopember 1989, Sebagaimana dikutip oleh Kartono, *Op. cit.*, 1997, h. 22.

orangan (*natuurlijke persoon*), bahkan tanggungjawab tersebut dibatasi pada pengurus atau komisaris yang terlibat dalam tindak pidana.⁷⁸

Dalam model pertanggungjawaban kedua, dimana badan hukum sebagai pembuat dan penguruslah yang bertanggungjawab, maka di sini terlihat adanya pelimpahan tanggungjawab (*elevator trap system*) yang dibebankan pada pengurus/pemimpin badan hukum dengan mengabaikan apakah yang bersangkutan mengetahui atau tidak mengetahui tindak pidana yang dilakukan, kecuali pengurus dapat membuktikan bahwa pengurus tidak bersalah. Sistem pertanggungjawaban yang membebankan tanggungjawab pidana pada pimpinan badan hukum, dapat dilihat dalam UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal.⁷⁹ Pasal 34 UU tersebut merumuskan:

Ayat (1)

Suatu perbuatan kejahatan atau pelanggaran yang berdasarkan undang-undang ini diancam hukuman apabila dilakukan oleh suatu badan usaha, maka tuntutan dan atau hukuman ditujukan kepada:

- a. pengurus, apabila berbentuk badan hukum;*
- b. sekutu aktif apabila berbentuk persekutuan/perkumpulan orang;;*
- c. pengurus apabila berbentuk yayasan*
- d. wakil atau kuasanya di Indonesia, apabila kantor pusatnya berkedudukan di luar wilayah Republik Indonesia.*

Ayat (2)

Perbuatan sebagaimana dimaksud ayat (1) pasal ini meliputi perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh pengurus, pegawai atau kuasanya yang karena tindakannya melakukan pekerjaan untuk badan usaha yang bersangkutan.

Ayat (3)

Bila orang-orang tersebut dalam ayat (1) sub a, b, c, dan d pasal ini ternyata tidak bersalah atas perbuatan itu, maka tuntutan dan hukuman dikenakan kepada

⁷⁸ Kartono, *Op.cit.*, 1997, h. 57.

⁷⁹ *Ibid*, h. 58.

mereka yang sengaja memimpin melakukan, menyuruh melakukan atau karena kelalaiannya mengakibatkan kejahatan dan pelanggaran.

Dalam perkembangannya, ternyata untuk beberapa delik tertentu, dipidananya pengurus saja tidak memberikan jaminan yang cukup bahwa korporasi tidak akan melakukan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang. Oleh karena korporasi tidak dapat dijatuhi pidana, maka haruslah dicari jenis hukuman lain yang sifatnya agar korporasi dapat mentaati atauran-aturan hukum. Ketentuan hukum diperlukan pula untuk memungkinkan memidana korporasi, korporasi dan pengurus, atau pengurus saja.⁸⁰

Alasan-alasan di atas menimbulkan kebutuhan sistem pertanggungjawaban model ketiga, yaitu korporasi bertindak sebagai pembuat dan juga sebagai yang bertanggungjawab. Peraturan perundang-undangan yang menganut model pertanggungjawaban demikian antara lain: UU Drt. No. 7 Tahun 1955 tentang Tindak Pidana Ekonomi (Pasal 15). UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 45 dan 46)

Model pertanggungjawaban ketiga ini merupakan perkembangan terakhir dari sistem pertanggungjawaban pidana badan hukum. Dalam kaitannya dengan tindak pidana lingkungan sistem pertanggungjawaban pidana model ketiga ini lebih tepat. Dengan diperluasnya tanggungjawab pidana baik meliputi pengurus badan hukum, badan hukum atau pengurus dan badan hukum secara bersama-sama dapat memperluas stelsel pidana yang dapat diterapkan bagi badan hukum. Terutama dalam

⁸⁰ *Ibid*, h. 60.

tindak pidana lingkungan, sanksi pidana tertentu (misalnya hukuman tambahan dan tindakan tata tertib) merupakan sarana yang cukup efektif terhadap tindak pidana lingkungan yang dilakukan oleh badan hukum. Ketentuan tentang hal ini dianut oleh Pasal 47 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH), yaitu pengenaan tindakan tata tertib yang meliputi:

1. perampasan keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana;
2. penutupan seluruhnya atau sebagian perusahaan;
3. perbaikan akibat tindak pidana;
4. mewajibkan mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak;
5. meniadakan apa yang dilalaikan tanpa hak;
6. menempatkan perusahaan dibawah pengampuan paling lama 3 (tiga) tahun.

Ketentuan pidana yang mengatur tentang badan hukum dalam melakukan tindak pidana pembakaran hutan di Indonesia tercantum dalam Pasal 78 ayat (14) dan ayat (15) UU Kehutanan. Sistem pertanggungjawaban badan hukum yang dianut oleh UU Kehutanan adalah pertanggungjawaban model ketiga dimana badan hukum dan atau pengurus bertanggungjawab atas tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum. Hal ini secara tegas dan rinci ditentukan pada Pasal 78, yaitu:

Ayat (14)

Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) apabila dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidananya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan.

Ayat (15)

Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk Negara.

Berdasarkan rumusan ketentuan Pasal 78 ayat (14) dan (15), dapat disimpulkan bahwa badan hukum merupakan subyek tindak pidana, sehingga badan hukum dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindak pidana pembakaran hutan yang dilakukan. Dengan demikian penerapan sanksi pidana dalam penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan dapat diharapkan berpengaruh dalam pelaksanaan pembangunan hutan berkelanjutan.

Sebelum berlakunya Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan , ketentuan yang digunakan untuk meminta pertanggungjawaban tindak pidana oleh badan hukum atas perbuatan yang menimbulkan kerusakan hutan adalah Pasal 46 UUPH, yang menyatakan bahwa :

Ayat (1)

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan atau yayasan lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana serta tindakan tata tertib sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 dijatuhkan baik terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain tersebut maupun terhadap mereka yang memberi perintah untuk melakukan tindak pidana tersebut atau yang bertindak sebagai pemimpin dalam perbuatan itu atau terhadap keduanya.

Ayat (2)

Jika tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Bab ini dilakukan oleh atau atas nama badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, dan dilakukan oleh orang-orang, baik berdasar hubungan kerja maupun hubungan lain, yang bertindak dalam lingkungan badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan atau organisasi lain, tuntutan pidana dilakukan dan sanksi pidana dijatuhkan terhadap mereka yang memberi perintah atau yang bertindak sebagai pemimpin tanpa mengingat apakah orang-orang tersebut, baik

berdasar hubungan kerja maupun hubungan lain, melakukan tindak pidana secara sendiri atau bersama-sama.

Ayat (3)

Jika tuntutan dilakukan terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, atau organisasi lain, panggilan untuk menghadap dan penyerahan surat-surat panggilan ditujukan kepada pengurus di tempat tinggal mereka, atau di tempat pengurus melakukan pekerjaan yang tetap.

Ayat (4)

Jika tuntutan dilakukan terhadap badan hukum, perseroan, perserikatan, yayasan, atau organisasi lain, yang pada saat penuntutan diwakili oleh bukan pengurus, hakim dapat memerintahkan pengurus menghadap sendiri di pengadilan.

Sesuai Pasal 46 ayat (2) UUPH disebutkan bahwa badan hukum adalah “*intellectual actor*” (yang memberi perintah) tetap dapat dituntut pidana dan dijatuhi sanksi pidana meskipun ada hubungan kerja atau hubungan lain dengan pelaksanaan pembakaran di lapangan. Dengan demikian meskipun pembakaran dilakukan oleh buruh atau masyarakat yang diupah badan hukum (perusahaan) maka badan hukum tetap diminta pertanggung-jawaban pidananya, karena pembakaran hutan dilakukan dalam rangka pembukaan lahan (land clearing).

Dalam Undang-undang Kehutanan telah mengatur secara tegas larangan tindakan membakar hutan dicantumkan dalam Pasal 50 ayat (3) butir d dan l yaitu :

Setiap orang dilarang:

- membakar hutan ;
- membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan ke dalam kawasan hutan.

Sedangkan ketentuan ancaman pidana yang mengatur tentang kebakaran hutan diatur dalam Pasal 78 ayat (3), (4), (11), (14), dan (15) yang rumusannya sebagai berikut:

Ayat (3)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

Ayat (4)

Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.500.000.000,00 (satu milyar lima ratus juta rupiah).

Ayat (11)

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf l, diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Ayat (14)

Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) apabila dilakukan oleh dan atau atas nama badan hukum atau badan usaha, tuntutan dan sanksi pidannya dijatuhkan terhadap pengurusnya, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama, dikenakan pidana sesuai dengan ancaman pidana masing-masing ditambah dengan 1/3 (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan

Ayat (15)

Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk Negara.

Menyimak ketentuan Pasal 50 ayat (3) huruf d dan l, bila dikaitkan dengan Pasal 78 UU Kehutanan tentang ketentuan pidana, maka dapat disimpulkan bahwa tindak pidana pembakaran hutan merupakan *delik formil*. Dalam delik ini tidak disyaratkan atau diharuskan terjadinya kebakaran dan kerusakan hutan, maka setiap perbuatan yang membakar hutan atau membuang benda-benda yang dapat

mengakibatkan kebakaran hutan atau kerusakan hutan sudah dapat dipidana menurut pasal ini.

Selanjutnya, terkait dengan tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum, Pasal 78 ayat (14) dan (15) telah menentukan pola pemidanaan yang dijatuhkan kepada pengurus dengan ditambah $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari pidana yang dijatuhkan dan pidana tambahan yang dijatuhkan kepada badan hukum dengan merampas hasil hutan dan alat-alat yang digunakan. Dengan demikian UU Kehutanan menganut sistem pertanggungjawaban pidana bagi badan hukum atau badan usaha.

BAB IV

PENYELESAIAN SENGKETA KEHUTANAN

1. Sengketa Kehutanan dari Aspek Administratif

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), negara memiliki hak menguasai semua hutan di Indonesia. Hak penguasaan ini menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, menetapkan status wilayah hutan, pengelolaan dan pengawasan, serta mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang dengan hutan, dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum mengenai kehutanan.

Bersumber dari kewenangan yang diatur dalam Pasal 4 ayat (2) UU Kehutanan, pemerintah berwenang melakukan tindak pemerintahan. Tindak pemerintahan dalam hubungannya dengan pengelolaan hutan dapat menimbulkan sengketa antara warga masyarakat dengan badan-badan pemerintahan, karena warga masyarakat merasa kepentingannya dirugikan akibat tindakan pemerintahan. Sengketa tersebut disebut juga sebagai sengketa tata usaha negara.

Pasal 1 angka 4 Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PERATUN) telah merumuskan pengertian sengketa tata usaha negara (TUN), yaitu:

sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha

Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan rumusan tersebut, sengketa TUN mengandung unsur: pertama, **subyek sengketa** adalah orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN. Kedua, **obyek sengketa** adalah KTUN. Berarti sengketa TUN lahir dari adanya KTUN, sehingga KTUN merupakan *conditio sine quanon* bagi timbulnya sengketa TUN. Tanpa KTUN tidak akan ada sengketa TUN.⁸¹

Menurut Pasal 1 angka 3 UU PERATUN, Keputusan Tata Usaha Negara memiliki beberapa elemen yang meliputi:

- penetapan tertulis;
- dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- berisi tindakan hukum tata usaha negara;
- berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- bersifat individual, konkret dan final;
- menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Selain elemen-elemen yang tersebut di atas, ternyata pengertian KTUN belum tuntas. Masih ada pengurangan untuk hal-hal yang tercantum dalam Pasal 2 dan penambahan untuk hal-hal yang tertera dalam Pasal 3 serta pembatasan terhadap keadaan yang termuat pada Pasal 49. Pasal 2 PERATUN menentukan :

Tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-undang ini:

⁸¹ Suparto Wijoyo, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997, h. 7.

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata.
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum.
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan.
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan Kitab Undang-undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia.
- g. Keputusan Panitia Pemilihan, baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Pasal 3 UU PERATUN menentukan:

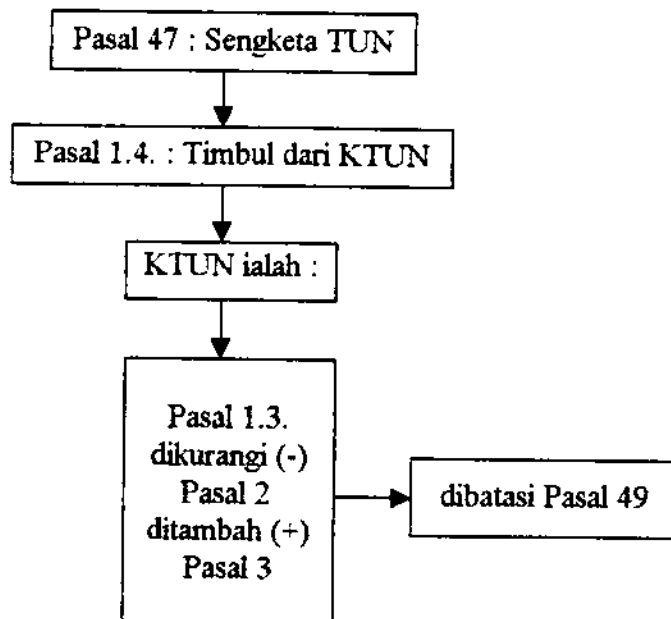
- (1) Apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.
- (2) Jika suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan dimaksud.
- (3) Dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Pasal 49 UU PERATUN menentukan:

Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tertentu dalam hal keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan:

- a. dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sesuai dengan rumusan pasal-pasal tersebut, pengertian sengketa TUN dapat digambarkan dalam skema di bawah ini :



Menyimak pengertian KTUN, maka penerbitan izin merupakan salah satu contoh bentuk KTUN. Izin-izin dalam bidang kehutanan antara lain meliputi : HPH, HPHTI, HPHH, IPK, Izin Usaha Perkebunan, Izin Penebangan Pohon Dalam Hutan, Izin Memungut Hasil Hutan, Izin Usaha Pemanfaatan Kawasan, Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu, Izin Pemungutan Hasil Hutan Kayu dan Izin Pemungutan Bukan Kayu.

Dalam penerbitan izin di bidang kehutanan yang menimbulkan kerugian bagi kepentingan pihak ketiga, yaitu masyarakat sekitar hutan atau badan hukum perdata, maka sesuai dengan Pasal 1 angka 4 UU PERATUN telah timbul sengketa TUN.

Sengketa TUN merupakan pelaksanaan konsep tanggung gugat negara yang mengandung arti, bahwa negara dapat digugat atas perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat TUN. Dengan demikian, konsep tanggung gugat negara mengandung pengertian tersedianya sarana perlindungan hukum bagi rakyat. Dalam pelaksanaannya terdapat dua macam perlindungan hukum yakni: perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif dilakukan melalui upaya peran serta (*inspraak*) ataupun dengar pendapat sebelum suatu keputusan pemerintahan mendapat bentuk yang definitif,⁸² misalnya peran serta atau masukan dalam penerbitan izin atau hak-hak perusahaan hutan. Tujuan dari perlindungan hukum preventif adalah mencegah terjadinya sengketa TUN. Sebaliknya perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.⁸³

Penyelesaian sengketa TUN berdasarkan UU PERATUN telah dirumuskan dalam Pasal 48 yang menyebutkan:

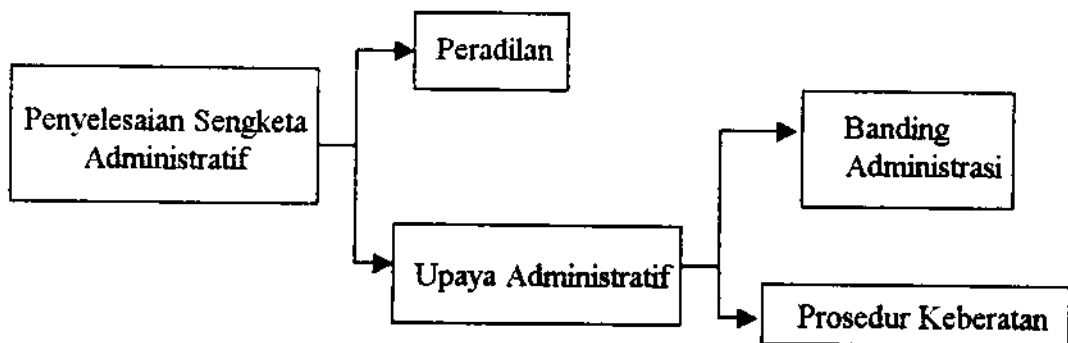
- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.

⁸² Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1989, h. 2-3.

⁸³ *Ibid.*, h. 3.

- (2) Pengadilan baru berwenang, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Dari ketentuan ini, dapat digambarkan alur penyelesaian sengketa TUN sebagaimana dalam skema di bawah ini:



Upaya **peradilan** artinya upaya melalui badan Peradilan Administrasi dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Administrasi - Pengadilan Tata Usaha Negara - PTUN (Pasal 50 UU PERATUN), banding ke Pengadilan Tinggi TUN (Pasal 51 ayat (1) UU PERATUN) dan kasasi ke Mahkamah Agung (Pasal 28-30 Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung-LNRI Tahun 1985 Nomor 73 - TLNRI Nomor 3316). Upaya **administrasi** artinya, upaya melalui instansi atau badan administrasi itu sendiri, baik melalui "*banding administrasi*" maupun melalui prosedur "*keberatan*".⁸⁴ Banding administrasi adalah permintaan banding terhadap suatu tindakan Pemerintah oleh pihak yang merasa dirugikan oleh tindakan tersebut kepada pejabat pemerintah yang hirarkis lebih tinggi atau kepada pejabat pemerintah lain

⁸⁴ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, 1994, h. 317.

daripada yang melakukan tindakan itu,⁸⁵ sedangkan keberatan dilakukan oleh pihak yang dirugikan atas tindakan pemerintah kepada pejabat yang melakukan tindakan tersebut.

Peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang mengatur tentang pemberian izin atau hak-hak pengusahaan hutan tidak memuat ketentuan penyelesaian sengketa TUN melalui upaya administrasi. Jika terjadi sengketa antara warga masyarakat dengan Badan atau Pejabat TUN yang diakibatkan keluarnya KTUN berupa izin atau hak-hak pengusahaan hutan, maka penyelesaian sengketa TUN yang ditempuh ialah melalui upaya peradilan, yaitu dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Sebagai contoh dalam kasus "*Dana Reboisasi*" WALHI (LSM) sebagai penggugat telah mengajukan gugatan kepada Presiden RI (tergugat) atas dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor. 42 Tahun 1994 tentang Bantuan Pinjaman Kepada Perseroan Terbatas (Persero) PT. Industri Pesawat Terbang Nusantara-PT IPTN (sebesar empat ratus milyar rupiah yang diambil dari hasil bunga/jasa giro Dana Reboisasi). Keppres Nomor 42 Tahun 1994 telah dianggap merugikan kepentingan LSM-lingkungan, sehingga WALHI sebagai salah satu LSM-lingkungan mengajukan gugatan ke PTUN, agar keppres tersebut dinyatakan batal dan tidak sah. Dari contoh kasus ini subyek sengketa ialah WALHI dan Presiden RI, dengan obyek sengketa Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1994.

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, 1989, h. 12.

Dalam kasus kebakaran hutan, upaya penyelesaian sengketa TUN merupakan sarana untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan, karena masyarakat atau organisasi lingkungan mempunyai hak untuk mengajukan gugatan terhadap Keputusan Tata Usaha Negara dalam bidang kehutanan yang dapat merugikan kepentingan masyarakat atau pihak III.

Dalam melakukan penegakan hukum kebakaran hutan Departemen Kehutanan telah melakukan pencabutan 166 IPK perusahaan yang diduga melakukan pembakaran, namun kemudian 45 IPK dari perusahaan tersebut telah dicairkan kembali oleh Departemen Kehutanan. Alasan surat keputusan pencairan kembali pencabutan IPK tersebut karena perusahaan telah mempunyai sarana, peralatan dan tenaga yang memadai dalam menanggulangi kebakaran hutan, tetapi alasan ini tidak rinci dan terbuka. Walaupun dalam kepustakaan hukum administrasi masih memungkinkan penarikan kembali suatu keputusan akibat adanya perubahan dan kekeliruan, tetapi tidak menghilangkan kewajiban pemerintah/pejabat untuk melaksanakan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) khususnya asas kecermatan dan asas pemberian alasan dalam mengeluarkan keputusan.⁸⁶ Asas kecermatan mengandung arti, bahwa suatu keputusan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat, yaitu dengan meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangan. Asas pemberian alasan berarti suatu keputusan

⁸⁶ Philipus M. Hadjon, *Op.cit.*, 1994, h. 274 - 275.

harus dapat didukung oleh alasan-alasan dan fakta yang teguh sebagai dasar pengambilan keputusan tersebut.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN, masyarakat/ organisasi lingkungan hidup sebagai pihak III yang kepentingan dirugikan atas keputusan pencairan kembali pencabutan IPK tersebut dapat mengajukan gugatan ke PTUN agar hakim memeriksa apakah Departemen Kehutanan dalam melakukan pencairan kembali IPK yang telah dicabut (tidak) melanggar peraturan perundang-undangan dan penyalahgunaan wewenang. Tuntutan (petitum) dari gugatan ini berdasarkan Pasal 53 ayat (1) UU PERATUN adalah agar SK pencairan kembali pencabutan IPK dinyatakan tidak sah dan batal.

Namun kenyataannya, sampai saat ini upaya penyelesaian sengketa melalui PTUN belum dilaksanakan oleh masyarakat/OLH (pihak III). Salah satu sebab kurangnya pemanfaatan upaya peradilan TUN adalah tidak adanya keterbukaan pemerintah dalam mengumumkan suatu keputusan baik tentang izin maupun sanksi administrasi, sehingga masyarakat tidak mengetahui adanya keputusan tersebut, sedangkan dalam hukum acara PTUN pengajuan gugatan TUN dibatasi (kadaluwarsa) 90 hari dihitung sejak pengumuman keputusan tersebut.

Dalam upaya penegakan hukum lingkungan administratif terhadap kasus kebakaran hutan, selain masyarakat (pihak III), ternyata pihak II atau perusahaan yang menerima keputusan tidak melakukan upaya penyelesaian TUN. Sebagai contoh adalah Keputusan Departemen Kehutanan berupa pencabutan IPK terhadap 29 perusahaan

yang diduga membakar limbah kayunya tidak disanggah ataupun diajukan keberatan, banding atau gugatan ke PTUN. Beberapa alasan yang dapat ditafsirkan mengapa perusahaan tersebut tidak melakukan upaya penyelesaian sengketa TUN adalah :

1. perusahaan tersebut memang bersalah dan menyadari pelanggaran yang dilakukannya atau
2. perusahaan sengaja tidak mengajukan gugatan TUN untuk menjaga kredibilitas pemerintah dimata masyarakat, baik dalam maupun luar negeri, karena selama ini para pengusaha hutan banyak menerima keuntungan kebijaksanaan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan hutan.

2. Sengketa Kehutanan dari Aspek Keperdataan

Sengketa kehutanan merupakan "*species*" dari "*genus*" sengketa lingkungan, karena UU Kehutanan merupakan perangkat hukum lingkungan dalam bidang kehutanan. Dalam UU Kehutanan pengertian sengketa kehutanan tidak dirumuskan dengan jelas, baik dalam ketentuan umum maupun dalam penjelasannya. Dengan demikian berdasarkan metode interpretasi, khususnya penafsiran gramatikal dan logika⁸⁷ dari perumusan sengketa lingkungan yang tercantum dalam Pasal 1 angka 19 UUPH yang menentukan bahwa:

⁸⁷ Interpretasi gramatikal adalah suatu metode untuk memahami suatu peraturan perundang-undangan dari segi bahasa. Interpretasi logis berarti mencari arti peraturan perundang-undangan atas dasar pemikiran yang masuk akal (rasional).

“sengketa lingkungan hidup adalah perselisihan antara dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup”

Apabila dikaitkan dengan kasus kebakaran hutan yang berakibat menimbulkan perusakan hutan dalam arti khusus dan perusakan lingkungan dalam arti luas serta kerugian bagi masyarakat, maka pengertian sengketa kehutanan adalah perselisihan dua pihak atau lebih yang ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya perusakan hutan.

Berdasarkan pengertian di atas, maka pelaku atau subyek pelaku atau subyek hukum dari sengketa kehutanan tidak lain adalah dua pihak atau lebih yang berselisih, namun tidak semua pihak yang berselisih adalah subyek hukum sengketa kehutanan. Hal ini harus disesuaikan dengan ketentuan Pasal 1 angka 19 bahwa perselisihan tersebut harus ditimbulkan oleh adanya atau diduga adanya pencemaran-perusakan lingkungan. Artinya, kedudukan para pihak dalam sengketa kehutanan harus dikaitkan terlebih dahulu dengan keberadaan kerusakan hutan. Dengan demikian subyek hukum sengketa kehutanan adalah **pelaku kerusakan hutan melawan korban kerusakan hutan**, sedangkan obyek sengketa kehutanan berdasarkan Pasal 1 angka 19 adalah **kerusakan hutan**.

Ketentuan hukum penyelesaian sengketa kehutanan dalam UU Kehutanan diatur pada Pasal 74-76 UU Kehutanan. Pasal 74 UU Kehutanan menentukan:

- (1) Penyelesaian sengketa kehutanan dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara suka rela para pihak yang bersengketa.
- (2) Apabila dipilih upaya penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan dapat dilakukan setelah tidak tercapainya kesepakatan antara para pihak yang bersengketa.

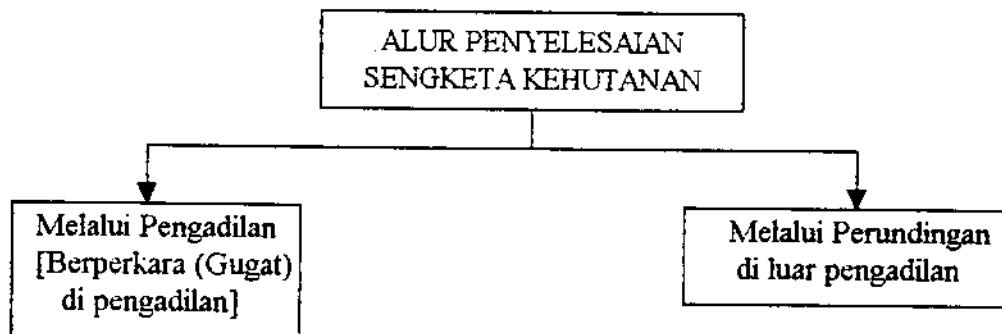
UU Kehutanan merupakan perangkat pendukung UUPH dalam bidang kehutanan, maka dalam pengaturan mengenai penyelesaian sengketa kehutanan tidak lepas dari ketentuan tentang penyelesaian sengketa lingkungan. Hal ini dapat terlihat jelas dalam rumusan Pasal 74, 75 dan 76 UU Kehutanan yang mengintrodusir langsung pasal-pasal tentang penyelesaian sengketa lingkungan, yaitu: Pasal 30, 31, 32 dan 34 UUPH. Sehingga pengaturan sistematika penyelesaian sengketa lingkungan yang tidak konsisten dan segaris yang terdapat dalam Pasal 30 ayat (1) UUPH juga diikuti oleh UU Kehutanan. Penyimpangan terhadap sistematika dalam Pasal 30 ayat (1) UUPH atau Pasal 74 ayat (1) UU Kehutanan adalah: Pengaturan tentang penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan yang penempatannya didahulukan (Pasal 75) daripada pengaturan penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan (Pasal 76).

Rumusan Pasal 74 ayat (2) UU Kehutanan menentukan apabila para pihak yang bersengketa memilih penyelesaian di luar pengadilan, maka gugatan melalui pengadilan dapat dilakukan setelah tidak tercapai kesepakatan antara pihak yang bersengketa.

Tujuan rumusan ini dalam penjelasan Pasal 74 UU Kehutanan dinyatakan cukup jelas, maka untuk mencegah timbulnya persepsi yang keliru terhadap ketentuan tersebut dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 30 ayat (3) UUPH yang mempunyai rumusan pasal (norma hukum) yang sama, yaitu untuk mencegah terjadinya putusan

yang berbeda mengenai satu sengketa kehutanan untuk menjamin kepastian hukum.⁸⁸ Hukum positif tidak menghalangi jalur sengketa kehutanan mana yang lebih dulu ditempuh oleh pihak yang bersengketa, karena secara yuridis penderita (korban) pencemaran perusakan hutan dapat langsung menggugat ganti kerugian kepada pengadilan berdasarkan Pasal 1365 BW. Dengan demikian, makna dari rumusan Pasal 74 ayat (2) menunjukkan bahwa jika para pihak yang bersengketa memilih penyelesaian di luar pengadilan, namun tidak tercapai kata sepakat, maka masih terbuka kemungkinan berperkara di pengadilan. Tujuan perumusan Pasal 74 ayat (2) ini, agar penyelesaian sengketa kehutanan menjadi sangat "hirarkhis" dan amat berjenjang.

Berdasarkan ketentuan Pasal 74 UU Kehutanan, alur penyelesaian sengketa kehutanan dapat digambarkan dalam skema berikut:



Sengketa kehutanan tidak hanya berskala nasional, tetapi juga berskala internasional, seperti Kasus Kebakaran Hutan yang terjadi pada tahun 1997 dampaknya sampai merugikan masyarakat internasional (Malaysia dan Singapura), oleh karena itu

⁸⁸ Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999, h. 11.

dalam tesis ini juga dibahas bagaimana penyelesaian sengketa kehutanan menurut hukum lingkungan internasional ?

2.1. Penyelesaian Sengketa Kehutanan Melalui Pengadilan

Penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan adalah dengan mengajukan gugatan ke pengadilan atas terjadinya kasus kerusakan hutan. Dasar hukum seseorang atau badan hukum dapat mengajukan gugatan (kehutanan) ke pengadilan adalah Pasal 5 ayat (1) UUPH yang mengatur "*hak setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat*", serta Pasal 68 ayat (1) UU Kehutanan yang menentukan bahwa "*masyarakat berhak menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan*". Sehingga bila terjadi kebakaran dan kerusakan hutan serta masyarakat menderita akibat asap yang ditimbulkan, maka masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Maksud pengajuan gugatan (kehutanan) adalah untuk mendapatkan putusan pengadilan atas suatu sengketa kehutanan yang terjadi yang berupa pengembalian suatu hak, ganti rugi, dan atau tindakan tertentu.

Dalam UU Kehutanan, dasar hukum penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan terdapat dalam Pasal 76 UU Kehutanan yang berbunyi:

- (1) Penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan dimaksudkan untuk memperoleh putusan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa.
- (2) Selain putusan untuk melakukan tindakan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengadilan dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas keterlambatan pelaksanaan tindakan tertentu tersebut setiap hari.

Rumusan Pasal 76 UU Kehutanan tidak mengatur tentang unsur-unsur dalam penyelesaian sengketa kehutanan atau pengajuan gugatan ke pengadilan, demikian juga dalam penjelasan pasalnya yang berbunyi "*cukup jelas*". Pasal ini hanya memuat mengenai putusan yang berupa: pengembalian suatu hak, ganti rugi dan tindakan tertentu yang harus dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa. Redaksional putusan pengadilan yang tercantum dalam Pasal 76 ayat (1) UU Kehutanan bila dikaitkan dengan kasus kebakaran hutan sangat penting untuk dianalisa.

Dalam Pasal 76 ayat (1) disebutkan bahwa putusan pengadilan yang berupa pengembalian suatu hak, ganti rugi, dan atau tindakan tertentu dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa. Dengan tidak dimuatnya mengenai tata cara menggugat ganti kerugian dalam Pasal 76 UU Kehutanan, maka pengaturan mengenai tanggung-gugat dan ganti kerugian masih berlaku Pasal 1365 *Burgerlijk Wetboek (BW)* - Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang berbunyi:

"Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut".

Pasal 1365 BW mengandung unsur-unsur perbuatan melanggar hukum ("*onrechtmatige daad*") yang wajib dibuktikan oleh penggugat (korban), yaitu:

- a. perbuatan harus bersifat melanggar hukum;
- b. pelaku harus bersalah;
- c. ada kerugian;
- d. ada hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan kerugian.

Dengan ketentuan tersebut sulit bagi korban/penggugat untuk berhasil dalam gugatan kehutanan, sehingga kemungkinan kalah perkara besar sekali. Kesulitan utama yang dihadapi adalah untuk membuktikan unsur-unsur yang terdapat di dalam Pasal 1365 BW, yaitu:⁸⁹

a. unsur kesalahan (*“schuld”*)

Pasal 1365 BW mengandung asas tanggunggugat berdasarkan kesalahan (*“schuld aansprakelijkheid”*) yang dapat dipersamakan dengan *“liability based on fault”* dalam sistem Anglo Amerika.⁹⁰ Kesulitan membuktikan kesalahan tergugat (perusak hutan) dirasakan semakin berat bagi penggugat (korban kerusakan hutan) mengingat mahalnya biaya berperkara dalam hubungannya dengan kasus kehutanan, sedangkan korban adalah masyarakat awam dan berada dalam posisi ekonomi lemah.

Dalam hukum lingkungan untuk mengatasi kesulitan dalam pembuktian, maka bagi kasus-kasus tertentu dikenal adanya asas tanggunggugat mutlak *“strict liability”* yang biasanya didampingi dengan ketentuan tentang “beban pembuktian terbalik” (*“omkering der bewijslast”*) yang dibebankan pada tergugat untuk membuktikan kesalahannya. Namun dalam UU Kehutanan tidak dikenal adanya asas tanggunggugat mutlak, sehingga asas ini tidak dapat diberlakukan.

⁸⁹ Siti Sundari Rangkuti, *Op cit.*, 2000, h. 283.

⁹⁰ *Ibid.*, h. 283.

b. Unsur hubungan kausal

Pembuktian unsur hubungan sebab akibat antara perbuatan pengrusakan hutan dengan kerugian korban tidak mudah.⁹¹ Dalam kebakaran hutan seringkali sulit bagi korban untuk membuktikan setiap hubungan kausal antara perbuatan pencemar dan penyakit ISPA (Infeksi Saluran Pernafasan Akut) yang diderita korban.

Menghadapi betapa sulitnya membuktikan unsur-unsur dalam Pasal 1365 BW, membawa akibat sulitnya penggugat untuk menang dalam sengketa. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 76 ayat (1) UU Kehutanan, bahwa pihak yang kalah harus melakukan ganti rugi, maka dalam kasus kebakaran hutan masyarakat yang telah dirugikan dengan adanya asap tebal dan kerusakan hutan apakah akan dibebani ganti rugi, sedangkan mereka sendiri adalah korban kerusakan hutan. Jika UU Kehutanan dipandang sebagai salah satu perangkat hukum lingkungan dalam bidang kehutanan, maka redaksional Pasal 76 ayat (1) tidak perlu ketentuan tentang " putusan mengenai pengembalian hak, ganti rugi dan/atau tindakan tertentu dilakukan oleh pihak yang kalah dalam sengketa", karena dengan rumusan tersebut akan menimbulkan ketakutan bagi masyarakat untuk menggugat kasus-kasus kehutanan.

⁹¹ *Ibid.*, h. 283.

2.2. Gugatan Kelompok / Class Action

Perkara kehutanan tidak selalu merupakan sengketa antara orang seorang sebagai pribadi, tetapi kemungkinan juga terjadi antara penguasa dan kelompok warga masyarakat yang bertindak untuk kepentingan umum. Dengan demikian, dalam Undang-Undang Kehutanan tidak saja diatur tentang penyelesaian sengketa kehutanan antara individu, tetapi juga atas nama kelompok masyarakat dengan kepentingan yang sama melalui gugatan kelompok ("*class action*" atau "*actio popularis*")

Gugatan perdata terhadap kasus kebakaran hutan tidak saja menyangkut hak milik atau kerugian, tetapi juga kepentingan lingkungan yang baik dan sehat bagi warga masyarakat, oleh karena itu *class action* sangat berperan penting dalam penyelesaian kasus pencemaran yang menyangkut kerugian terhadap a mass of people di pedesaan, masyarakat biasa yang awam dalam ilmu. Penerapan class action telah mengatasi kendala ekonomis dalam mengajukan gugatan serta membantu masyarakat yang awam ilmu.

Gugatan kelompok ("*class action*") dalam UU No. 41 Tahun 1999 dituangkan dalam Bab XI Pasal 71, 72 dan 73 yang menetapkan pengaturan tentang gugatan perwakilan.

Pasal 71.

- (1) Masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan dan atau melapor ke penegak hukum terhadap kerusakan hutan yang merugikan kehidupan masyarakat.
- (2) Hak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terbatas pada tuntutan terhadap pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 72.

Jika diketahui bahwa masyarakat menderita akibat pencemaran dan atau kerusakan hutan sedemikian rupa sehingga mempengaruhi kehidupan masyarakat, maka instansi pemerintah atau instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang kehutanan dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat.

Pasal 73

- (1) Dalam rangka pelaksanaan tanggung jawab pengelolaan hutan, organisasi bidang kehutanan berhak mengajukan gugatan perwakilan untuk kepentingan pelestarian fungsi hutan.
- (2) Organisasi bidang kehutanan yang berhak mengajukan gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan :
 - a. berbentuk badan hukum
 - b. organisasi tersebut dalam anggaran dasarnya dengan tegas menyebutkan tujuan didirikannya organisasi untuk kepentingan pelestarian fungsi hutan dan
 - c. telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.

Dalam rumusan Pasal 71, 72 dan 73 Undang-undang Kehutanan dapat dikemukakan lima tema hukum, yaitu : (1) hak masyarakat untuk mengajukan gugatan perwakilan ke pengadilan; (2) hak masyarakat untuk melaporkan masalah pencemaran dan kerusakan hutan ke penegak hukum; (3) batasan adanya tuntutan terhadap pengajuan gugatan perwakilan; (4) tindakan instansi pemerintah yang bertanggung jawab dalam bidang kehutanan; (5) organisasi bidang kehutanan yang berhak mengajukan gugatan perwakilan.

Gugatan kelompok merupakan prosedur menggugat dalam Hukum Acara Perdata (sebagai ketentuan dalam Pasal 74 Undang-undang Kehutanan), oleh karena itu gugatan ini bukanlah suatu hak melainkan menyangkut soal prosedur – mekanisme

beracara untuk memudahkan penggugat (korban) dalam suatu bencana massal.⁹² Sebagai prosedur – mekanisme beracara dalam menggugat, maka secara sistematis pengaturan gugatan perwakilan masuk dalam Bab XII tentang Penyelesaian Sengketa Kehutanan, bukan merupakan bab tersendiri, yang bahkan mendahului pengaturan tentang penyelesaian sengketa kehutanan, seperti yang tertuang dalam UU Kehutanan.

Dituangkannya “hak masyarakat untuk melapor masalah pencemaran – perusakan hutan ke penegak hukum” dalam Pasal 71 ayat (1) Undang-undang Kehutanan sangat tidak relevan dan ekstra regulasi dalam penyelesaian sengketa kehutanan. Konseptual masalah “pelaporan kasus pencemaran – perusakan hutan ke penegak hukum” mengakibatkan penegak hukum bersikap pasif dan menanti laporan dari masyarakat. Delik kehutanan sebagai bagian dari hukum lingkungan kepidanaan merupakan delik biasa bukan delik aduan, sehingga rumusan Pasal 71 ayat (1) menimbulkan kesan negatif pada aparat penegak hukum, apalagi dalam bidang kehutanan telah dibentuk polisi khusus kehutanan.

Pada Pasal 71 ayat (2) Undang-undang Kehutanan dalam pengajuan gugatan perwakilan, tuntutan hanya dibatasi terhadap pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan pengaturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini tidak sesuai dengan konsep class action yang tidak membatasi pengajuan gugatan terhadap tuntutan tertentu.

⁹² Suparto Wijoyo, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University, Press, Surabaya, 1999, h. 46.

Pasal 72 Undang-undang Kehutanan menggariskan bahwa "... instansi pemerintah atau instansi pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang kehutanan dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat, merupakan rumusan yang masih dilematis, sedangkan penjelasan Pasal 72 mengatakan "cukup jelas". Dalam karakter "*class action*" penggugat adalah warga masyarakat bukan badan hukum publik,⁹³ sehingga ketentuan ini telah menyimpang dari karakter *class action*. Pengambilan tindakan oleh instansi yang berwenang dalam bidang kehutanan merupakan tindakan hukum administrasi bukan karakter dari "*class action*" (keperdataan), karena instansi kehutanan memiliki kewenangan secara administratif dalam melakukan pengelolaan hutan. Ditambahkan pula bahwa instansi yang bertanggung jawab dapat bertindak untuk kepentingan masyarakat kata "dapat" membuat rumusan ini menjadi lemah, karena tidak mencerminkan kepastian hukum.

Masalah *class action* sering dijumpukan dengan kewenangan menggugat "ius standi - standing to sue" atau "legal standing" dari lembaga swadaya masyarakat atau Organisasi Lingkungan Hidup, hal ini tercermin dalam Pasal 73 Undang-undang Kehutanan yang menyatakan bahwa "..., organisasi bidang kehutanan berhak mengajukan gugatan perwakilan untuk kepentingan pelestarian fungsi hutan". Dalam Hukum Lingkungan konsep "*class action*" dan "*legal standing*" organisasi lingkungan hidup memiliki perbedaan. Perbedaan utamanya adalah dalam "*class action*" baik "*class representative*" maupun "*class members*" sama-sama sebagai pihak yang mengalami

⁹³ *Ibid.*, h. 48.

kerugian kongkret (*"concrete injured parties"*). Pada *"legal standing"* organisasi lingkungan hidup, organisasi lingkungan hidup bukan merupakan pihak yang mengalami kerugian nyata; namun tetap mendahulikan kepentingan perlindungan lingkungan.⁹⁴

Berdasarkan uraian di atas ketentuan Pasal 71, 72 dan 73 Undang-undang Kehutanan menimbulkan multi interpretasi, karena ketentuan ini diterapkan berdasarkan Pasal 37 UUPH yang merupakan *"Starting Point"* pengaturan mengenai class action dalam hukum positif.⁹⁵ Walaupun demikian keberadaan *class action* memberikan manfaat sebagai berikut : Pertama, proses berperkara bersifat ekonomis (*"judicial economic"*) Kedua, adanya akses pada keadilan (*"access to justice"*). Dengan besarnya biaya perkara dalam gugatan individual, maka seringkali tidak dilakukan gugatan terhadap kasus-kasus lingkungan dan Ketiga, perubahan sikap pelaku pelanggaran (*"behavior modification"*). Penerapan prosedur *"class action"* akan memberi akses bagi pencari keadilan untuk mengajukan gugatan, sehingga akan menumbuhkan *"deterrent effect"* (efek penyearah) bagi mereka yang merugikan kepentingan masyarakat.⁹⁶

Salah satu contoh kasus penyelesaian sengketa kebakaran hutan di Indonesia yang diselesaikan di pengadilan melalui prosedur-mekanisme gugatan kelompok adalah kasus antara Eksponen 66 melawan APHT (PN Medan), dalam kasus ini Masyarakat Sumatra Utara sebagai (*"class members"*) melalui Eksponen 66 sebagai (*"class*

⁹⁴ Mas Achmad Santosa, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (class action)*, ICEL, Jakarta, 1997, h. 11.

⁹⁵ Suparto Wijoyo, *Op.cit.*, 1999, h. 48.

⁹⁶ Mas Achamd Santosa, *Op.cit.* 1997, h. 14.

representatives”) telah mengajukan gugatan kelompok ke Pengadilan Negeri Medan atas kerugian yang mereka derita akibat terjadinya kebakaran hutan. Asap dari kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 telah merugikan kehidupan masyarakat Sumatera Utara, sehingga masyarakat banyak yang menderita penyakit ISPA dan terganggu aktivitas mereka dalam berkehidupan. Perwakilan kelompok (*class representative*) yang mewakili mereka terdiri atas beberapa perkumpulan, yaitu DPD Ikatan Keluarga Besar Laskar Arif Rachman Hakim (Eksponen 66) Daerah Tingkat I Sumatera Utara dan Tingkat II Medan, Dewan Pimpinan Wilayah Pemuda Pancasila Sumatera Utara, Himpunan Mahasiswa Sumatera Utara, Mahasiswa Islam Sumatera Utara, Pemuda Muhammadiyah Sumatera Utara, Ikatan Putra NU Sumatera Utara, Ikatan Mahasiswa Sumatera Utara, Mahasiswa Islam Sumatera Utara, Himpunan Mahasiswa Al Washliyah Sumatera Utara, GMNI Kodya Medan, Gema Al-Ittihadiyah Sumatera Utara, Pemuda Ansor Sumatera Utara dan Gerakan Pemuda Al Washliyah Sumatera Utara yang kemudian disebut sebagai penggugat. Tergugat adalah seluruh perusahaan anggota : Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), Asosiasi Pengusaha Kayu Indonesia (APAKINDO), Masyarakat Perakayuan Indonesia (MPI) serta Dewan Pengurus APHI, APKINDO, dan MPL. Penggugat sebagai kelompok yang mewakili mempunyai kesamaan fakta dan tuntutan yang sejenis dengan kelompok yang diwakili, yaitu sebagai korban dari asap kebakaran hutan dan menuntut ganti rugi atas kerugian yang mereka derita.

Untuk kepentingan analisis, di bawah ini diuraikan kronologis peristiwa yang dikutip dari gugatan Penggugat dalam putusan pengadilan. Selanjutnya dikemukakan pula jawaban Tergugat, Pertimbangan Hakim dan Putusan Pengadilan.

TENTANG DUDUK PERKARA

— Menimbang, bahwa para Penggugat dengan surat gugatannya tanggal 29 September 1997 terdaftar dikepaniteraan Pengadilan Negeri Medan, kemudian diperbaiki sesuai suratnya No. 106/X/LO/1997 tanggal 13 Oktober 1997 menggugat para Tergugat atas hal-hal sebagai berikut : -----

- Bahwa Para Penggugat adalah organisasi kemasyarakatan yang peduli dengan keadaan yang dihadapi masyarakat, juga berperan membantu pemerintah Republik Indonesia sebagai penunjang, sarana untuk mengikutsertakan sebanyak mungkin anggota masyarakat dalam mencapai tujuan pengelolaan lingkungan hidup, tanggung jawab mana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (PERNYATAAN SIKAP Para Penggugat terlampir); -----
- Bahwa pembangunan yang berwawasan lingkungan mengandung pengertian tentang upaya peningkatan kesejahteraan dan mutu hidup rakyat dilakukan sekaligus dengan melestarikan kemampuan lingkungan hidup agar dapat tetap menunjang pembangunan secara berkesinambungan ; -----

- Bahwa hal ini berarti, pelaksanaan suatu kegiatan wajib diikuti dengan upaya mencegah dan menanggulangi pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;
- Bahwa melihat keadaan akhir-akhir ini, dimana kabut asap tebal yang melanda Indonesia dan negeri jiran Malaysia, Singapura, Thailand, Brunai serta Filipina, menunjukkan telah dilanggarnya aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan ; -----
- Bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda ini oleh pemerintah Indonesia (melalui Menko Kesra) telah dinyatakan sebagai Bencana Nasional, yang turut dirasakan oleh masyarakat Sumatera Utara, bencana mana tidak terlepas dari peran para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan PARA TERGUGAT yang telah melakukan pembakaran limbah hutan dan hutan ; -----
- Bahwa terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan oleh pembakaran hutan dan limbah hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan PARA TERGUGAT hal ini telah jelas dinyatakan oleh pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Menteri Kehutanan baik melalui media cetak maupun media elektronik ; -----
- Bahwa akibat ulah para pengusaha yang tergabung dalam perkumpulannya PARA TERGUGAT ini telah membawa dampak terganggunya kualitas lingkungan (udara) yang pada gilirannya mengganggu kesehatan masyarakat Indonesia umumnya dan Sumatera Utara khususnya dan juga membawa akibat timbulnya kerugian ekonomi dan sosial bagi masyarakat dan yang lebih fatal lagi asap tersebut telah mengambil

korban jiwa 234 orang dengan jatuhnya pesawat Garuda Indonesia No. Penerbangan GA 152 pada tanggal 26 September 1997 di Desa Buah Nabar, Kecamatan Sibolangit, Kabupaten Deli Serdang, Propinsi Sumatera Utara ; -----

- Bahwa PARA TERGUGAT sendiri, sebagai perkumpulan yang bertanggung jawab terhadap tingkah laku anggotanya, serta berkewajiban memelihara kemampuan lingkungan hidup, termasuk upaya mencegah dan menanggulangi pencemaran atau perusakan lingkungan hidup (i.c. bencana kabut asap) tidak melakukan upaya-upaya apapun ; -----
- Bahwa sikap berdiam diri PARA TERGUGAT, tidak melakukan sesuatu upaya termasuk memberikan pengumuman kepada masyarakat tentang sudah sejauh mana tingkat pencemaran, dan bagaimana penanggulangannya jelas suatu sikap yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ; -----
- Bahwa sikap ingkar dari kewajiban untuk memelihara kemampuan lingkungan, termasuk tidak melakukan upaya pencegahan pencemaran merupakan sikap yang tidak bertanggung jawab dan melahirkan pertanggungjawaban baik secara perdata maupun pidana ; -----
- Bahwa kerugian yang diderita oleh PARA PENGGUGAT dan masyarakat Sumatera Utara akibat dari bencana kabut asap ini jelas tidak terhingga, namun bila mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku sewajarnya bila PARA TERGUGAT secara tanggung renteng dihukum untuk memulihkan kualitas lingkungan yang tercemar tersebut ; -----

- Bahwa selain itu, cukup beralasan pula bila kepada PARA TERGUGAT dihukum secara tanggung renteng untuk membayar ganti rugi akibat perbuatannya tersebut yang telah merugikan masyarakat Sumatera Utara yang meliputi kesehatan, ekonomi, sosial, perhubungan, pendidikan dan aktivitas pekerjaan yang terkena dampak dari bencana kabut asap tersebut yang bila dihitung seluruhnya sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- (dua triliun lima ratus milyar rupiah) yang nantinya akan disalurkan lewat instansi-instansi terkait, badan sosial, dan disumbangkan untuk masyarakat negara tetangga yang terkena dampak kabut asap serta disalurkan kepada keluarga korban pesawat Garuda Indonesia No. Penerbangan GA 152 : ----
- Bahwa agar gugatan ini tidak menjadi nihil, cukup beralasan bila terhadap barang bergerak dan tidak bergerak milik para pengusaha perkayuan sebagai anggota yang tergabung dalam perkumpulan PARA TERGUGAT, untuk diletakkan Sita Jaminan (Conservatoir Beslag), teristimewa terhadap : -----
Gedung Manggala Wanabhakti BI VI Wing A yang terletak di Jakarta Jalan Jend. Gatot Subroto dan Gedung yang terletak di Medan Jalan Kolonel Sugiono No. 10 DE; -----
Dan barang bergerak dan tidak bergerak milik Para Tergugat (Anggota Perkumpulan Para Tergugat) yang ditunjuk Para Penggugat kemudian ; -----
----- Berdasarkan uraian-uraian tersebut diatas, Para Penggugat mohon kehadiran Ketua Pengadilan Negeri Medan Cq. Majelis Hakim yang terhormat, agar berkenan memanggil kedua belah pihak yang berperkara dalam suatu hari persidangan yang

ditentukan untuk itu, serta selanjutnya memutus perkara ini dengan serta merta (uitvoerbaar bij voorraad) meskipun dan selanjutnya mengambil keputusan dalam perkara ini dengan Putusan menghukum Para Tergugat sebagai berikut : -----

Primer :

1. Mengabulkan gugatan Para Penggugat untuk seluruhnya ; -----
2. Menyatakan PARA TERGUGAT bertanggung jawab terhadap bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Sumatera Utara ; -----
3. Menyatakan demi hukum sita jaminan yang diletakkan dalam perkara ini sah dan berharga ; -----
4. Menghukum PARA TERGUGAT secara tanggung renteng untuk memulihkan kualitas lingkungan dari bencana kabut asap tersebut ; -----
5. Menghukum PARA TERGUGAT secara tanggung renteng untuk mengganti kerugian sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- (dua triliun lima ratus milyar rupiah) akibat perbuatannya tersebut yang telah merugikan masyarakat Sumatera Utara, yang meliputi kesehatan, ekonomi, sosial, perhubungan, pendidikan dan aktivitas pekerjaan yang akan disalurkan kepada Instansi-instansi terkait, badan-badan sosial, dan disalurkan kepada masyarakat negara tetangga yang terkena dampak kabut asap serta disalurkan kepada keluarga korban pesawat Garuda Indonesia No. Penerbangan GA 152 ; -----

6. Menyatakan demi hukum putusan ini dapat dijalankan meskipun ada perlawanan/verzet, banding ataupun kasasi ; -----
7. Menghukum PARA TERGUGAT untuk membayar biaya-biaya yang timbul dalam perkara ini ; -----

Subsider :

- Apabila Majelis Hakim berpendapat lain mohon Putusan yang seadil-adilnya (Ex Aequo et Bono) ; -----
- Menimbang, bahwa pada persidangan yang ditetapkan hadir kedua pihak berperkara dimana oleh Majelis telah diusahakan untuk mendamaikan sengketa ini akan tetapi tidak berhasil karenanya pemeriksaan perkaranya dimulai dengan membacakan surat gugatan para Penggugat yang tetap dipertahankan tanpa perubahan lagi ; -----
- Menimbang, bahwa atas gugatan para Penggugat tersebut, oleh para Tergugat telah diajukan eksepsi dan jawaban tentang pokok perkara tanggal 26 Pebruari 1998 yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut : -----

DALAM EKSEPSI :

1. Eksepsi Ketidakwenangan Para Penggugat (dis qualificatoir).
- 1.1. Bahwa Para Penggugat tidak mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara a quo, karena Para Penggugat bukanlah badan hukum yang dapat

bertindak dalam lalu lintas hukum serta tidak mempunyai kepentingan hukum dalam pokok gugatan ; -----

- Bahwa menurut Hukum Acara Perdata, gugatan hanya dapat diajukan oleh orang atau badan hukum yang mempunyai kepentingan hukum dalam ataupun yang timbul karena hubungan hukum dengan pihak yang digugat (Vide : Putusan Mahkamah Agung RI No. 294/K/Sip/1971 tanggal 7 Juli 1971) ; ----

1.2. Para Penggugat tidak berhak menyatakan dirinya sebagai mewakili masyarakat Sumatera Utara, karena untuk itu seluruh masyarakat Sumatera Utara secara sendiri-sendiri ataupun bersama-sama harus memberikan Surat Kuasa Khusus kepada Para Penggugat guna dapatnya Para Penggugat mewakili masyarakat Sumatera Utara dalam suatu perkara di Pengadilan, sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 147 RBg dihubungkan pula dengan Putusan Mahkamah Agung RI No. 296/K/Sip/1970 tanggal 9 Desember 1970 jo. Surat Edaran Mahkamah Agung RI No. 2 Tahun 1959, sementara Gugatan Perwakilan (Class Action) tidaklah dikenal dalam Hukum Acara Perdata Indonesia yang bersifat Hukum Publik ; -----

- Bahwa tiada suatu pun ketentuan hukum yang menyatakan bahwa Para Penggugat adalah wakil dari masyarakat Sumatera Utara dalam suatu perkara di Pengadilan ; -----

2. Gugatan Para Penggugat Salah Alamat.

2.1. Bahwa gugatan Para Penggugat seharusnya tidak ditujukan kepada Para Tergugat karena Para Tergugat bukanlah suatu badan hukum yang secara hukum bertanggung jawab atas perbuatan-perbuatan ataupun tingkah laku dari para anggotanya (Bandingkan Putusan Mahkamah Agung RI No. 157/K/Sip/1974 tanggal 10 Juli 1975); -----

- Bahwa Tergugat-III (MPI) hanyalah merupakan forum atau wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi Asosiasi-asosiasi Pengusaha di bidang perusahaan hutan, perusahaan flora-fauna, industri hasil hutan serta industri penunjang terkait, mediator dan motivator untuk meningkatkan peran serta masyarakat khususnya masyarakat pengusaha perhutanan dalam upaya pembangunan di bidang perhutanan (Vide : Pasal 5 jo. Pasal 2 Anggaran Dasar MPI); -----
- Bahwa Tergugat-I (APHI) sebagai anggota dari Masyarakat Perhutanan Indonesia (Tergugat-III) hanyalah suatu Asosiasi guna meningkatkan dan mengembangkan perusahaan hutan untuk tercapainya hasil yang optimal (Vide : Pasal 2 ayat (3) Anggaran Dasar APhi); -----
- Bahwa Tergugat-II (APKINDO) sebagai anggota dari Masyarakat Perhutanan Indonesia (Tergugat-III) hanyalah suatu Asosiasi yang aktif meningkatkan pengolahan hasil hutan dalam rangka peningkatan ekonomi nasional, khususnya bidang produksi kayu lapis, fibre board, chip board (particle

board), block board dan hasil industri/panel kayu lainnya dan aktif meningkatkan perdagangan hasil produksi pengolahan hasil hutan, baik di dalam maupun di luar negeri termasuk kayu lapis, fibre board, chip board, block board dan hasil industri/panel kayu lainnya (Vide Pasal 2 Anggaran Dasar APKINDO) ; -----

2.2. Bahwa yang jelas pengusaha-pengusaha perkayuan manapun yang ada di Indonesia bukanlah bawahan dari dan menjadi tanggung jawab hukum Para Tergugat dan Para Penggugat bukan pula majikan dari para pengusaha perkayuan yang ada di Indonesia ; -----

3. Gugatan Para Penggugat Tidak Jelas dan Kabur (obscuur libel)

A. Tentang Kaburnya Subvek Gugatan.

- Bahwa gugatan Para Penggugat tidak jelas ditujukan kepada siapa, karena : -----

1. ASOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA (APHI) tidak mempunyai Pengurus Pusat dalam struktur organisasinya dan oleh karenanya tidak mengenal Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat ASOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA ; -----

- ASOSIASI PANEL KAYU INDONESIA (APKINDO) tidak mempunyai Pengurus Pusat dalam struktur organisasinya dan oleh karenanya tidak mengenal Ketua Dewan Pengurus Pusat ASOSIASI PANEL KAYU INDONESIA ; -----

- MASYARAKAT PERHUTANAN INDONESIA (MPI) tidak mempunyai Pengurus Pusat dalam struktur organisasinya dan oleh karenanya tidak mengenal Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat MASYARAKAT PERHUTANAN INDONESIA ; -----
- 2. ASOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA (APHI) tidak mengenal Dewan Pengurus Daerah (DPD) dalam struktur organisasinya dan oleh karenanya tidak mengenal Ketua Dewan Pengurus Daerah ASOSIASI PENGUSAHA HUTAN INDONESIA Sumatera Utara : --
- ASOSIASI PANEL KAYU INDONESIA (APKINDO) tidak mengenal Dewan Pengurus Daerah dalam struktur organisasinya dan oleh karenanya tidak mengenal Ketua Dewan Pengurus Daerah ASOSIASI PANEL KAYU INDONESIA Sumatera Utara ; -----
- Bahwa meskipun Para Tergugat akhirnya menghadiri persidangan Tergugat adalah untuk dapatnya memberikan jawaban dan tangkisan dalam persidangan dan sama sekali tidak berarti mengakui posisinya sebagai Tergugat-Tergugat menurut struktur organisasinya yang diformulasikan oleh Para Penggugat ; -----

B. Tentang Kaburnya Dalil/Posita Gugatan

- B.1. Bahwa dalam gugatannya posita ke 4 Penggugat telah mendalilkan : “bahwa melihat keadaan akhir-akhir ini, dimana kabut asap tebal yang melanda

Indonesia dan negeri jiran Malaysia, Singapura, Thailand, Brunai serta Filipina, menunjukkan telah dilanggarnya aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan”, akan tetapi Para Penggugat tidak menyebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa atau badan mana ataupun perusahaan mana yang melanggar aturan-aturan tersebut ; -----

B.2. Bahwa dalam gugatannya posita ke 5 Para Penggugat telah mendalilkan :

“bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda ini oleh pemerintah Indonesia (melalui Menko Kesra) telah dinyatakan sebagai Bencana Nasional, yang turut dirasakan oleh masyarakat Sumatera Utara bencana mana tidak terlepas dari peran para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat yang telah melakukan pembakaran limbah hutan dan hutan” ; -----

Bahwa dari posita Para Penggugat tersebut jelaslah Para Penggugat sendiri telah menyadari bahwa keadaan kabut asap yang melanda Indonesia dan negeri jiran tersebut adalah suatu bencana nasional yang tidak dapat dipersalahkan kepada subyek ataupun badan-badan tertentu, tetapi disadari sebagai suatu fenomena alam ; -----

C. Tentang Kaburnya Petitum Gugatan

- Bahwa Para Penggugat telah meminta dalam petitumnya agar Majelis Hakim Yang Terhormat : “Menyatakan Para Tergugat bertanggung jawab terhadap

bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Sumatera Utara", tanpa meminta lebih dahulu agar Para Tergugat secara hukum dinyatakan telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab pada Para Tergugat ; -----

4. Gugatan Para Penggugat Prematur.

4.1. Bahwa di dalam posita alenia 6 Para Penggugat menyatakan : -----

"bahwa terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan oleh pembakaran hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergantung dalam perkumpulan Para Tergugat, hal ini telah jelas dinyatakan oleh pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Menteri Kehutanan baik melalui media cetak maupun media elektronik";

- Bahwa hingga sekarang ini belum ada satu pun Pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat yang oleh Pengadilan telah dinyatakan terbukti bersalah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan dengan keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga adalah prematur untuk menyatakan bencana nasional kabut asap tersebut sebagai akibat perbuatan para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat ; -----

----- Berdasarkan hal-hal yang tersebut di atas, Para Tergugat memohon agar Majelis Hakim Yang Terhormat berkenan menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima ; -----

DALAM POKOK PERKARA :

- Bahwa Bahwa hal-hal yang telah terurai dalam eksepsi, mohon dianggap sebagai bagian tak terpisahkan dari Jawaban dalam pokok perkara ini ; -----
 - Bahwa para Tergugat menolak dengan keras dalil-dalil gugatan Para Penggugat, kecuali yang diakui secara tegas ; -----
1. Bahwa hingga sekarang ini tidak ada satu pun Pengusaha perikanan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat yang secara hukum telah dianggap terbukti telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan; dan seandainya pun ada anggota perkumpulan Para Tergugat yang secara hukum terbukti melakukan hal yang demikian – quod non -, maka itu adalah diluar tanggung jawab hukum Para Tergugat sebagai wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggotanya ; -----
 2. Bahwa adalah terlampau lucu dan prematur serta mengada-ada dalil Para Penggugat yang menghukum jatuhnya pesawat Garuda nomor penerbangan GA 152 pada tanggal 26 September 1997 di desa Buah Nadar, Sibolangit, karena bahkan ahli penerbangan pun hingga sekarang ini belum dapat menentukan sebab-sebab jatuhnya pesawat Garuda tersebut meskipun kotak hitam telah diketemukan ; -----

3. Bahwa sesuai dengan isi Pasal 5 Anggaran Dasar MPI, Pasal 3 Anggaran Dasar APHI, Para Tergugat adalah merupakan mitra kerja Pemerintah dan berfungsi sebagai wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggotanya ; -----

Dengan demikian segala kegiatan Para Tergugat yang bersifat ekstern haruslah disalurkan lewat Pemerintah termasuk tetapi tidak terbatas dalam memberikan penjelasan-penjelasan ataupun komentar-komentar tentang bencana asap tersebut;

4. Bahwa Para Tergugat di dalam batas-batas kewenangannya telah mengusahakan terlaksananya kelestarian sumber daya hutan dan mencegah pencemaran lingkungan yang langsung ataupun tidak langsung selalu dengan berkoordinasi dengan pemerintah Cq. Menteri Negara Lingkungan Hidup ataupun aparat terkait lainnya; dan oleh karenanya yang berhak menilai partisipasi Para Tergugat adalah Pemerintah Cq. Menteri Negara Lingkungan Hidup dan atau aparat pemerintah terkait lainnya ; -----
5. Bahwa tuntutan ganti rugi Para Penggugat haruslah ditolak karena tidak diuraikan secara jelas oleh Para Penggugat dasar ataupun rincian jumlah ganti rugi tersebut serta tidak diuraikan secara jelas oleh Para Penggugat hubungan kausal antara kedudukan, sikap ataupun perbuatan Para Tergugat (yang mana) dengan timbulnya kerugian tersebut (Bandingkan Putusan Mahkamah Agung RI No. 1057/K/Sip/1973 tanggal 25 Maret 1976) ; -----

----- Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Para Tergugat mohon agar Mejjelis Hakim Yang Terhormat berkenan menolak gugatan Penggugat seluruhnya atau setidaknya menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima (niet onvankeljik verklaard) ; -----

----- Menimbang, bahwa selanjutnya replik Para Penggugat tanggal 12 Maret 1998 dan duplik Para Tergugat tanggal 26 Maret 1998 yang selengkapnya telah dilampirkan dalam berita acara persidangan yang untuk mempersipakan dianggap termuat dalam uraian putusan ; -----

----- Menimbang, bahwa guna meneguhkan dalil gugatannya oleh Para Penggugat telah diajukan 16 (enam belas) set surat bukti tnada P -1 sampai dengan P - 16 diantaranya dalam bentuk aslinya, bentuk pengandaan dan berupa photo copy yang telah disesuaikan dengan aslinya mupun yang tidak ada aslinya namun semuanya bermeterai cukup yaitu berupa : -----

1. 2 (dua) lembar photo copy Satelit Pulau Sumatera yang diambil pada tanggal 17 September 1997, yang diberi tanda P - 1 dan P - 2 ; -----
2. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rachman Hakim 9IKBLA - ARH), Gerakan Pemuda Al-Washiyah / Al-Washiyah Youth Movement (GPA), Pemuda pancasila, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) dan Ikatan Putra Nahdlatul Ulama, yang diberi tanda P-3;

bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Sumatera Utara”, tanpa meminta lebih dahulu agar Para Tergugat secara hukum dinyatakan telah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab pada Para Tergugat ; -----

4. Gugatan Para Penggugat Prematur.

4.1. Bahwa di dalam posita alenia 6 Para Penggugat menyatakan : -----

- “bahwa terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan oleh pembakaran hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergantung dalam perkumpulan Para Tergugat, hal ini telah jelas dinyatakan oleh pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Menteri Kehutanan baik melalui media cetak maupun media elektronik”;
- Bahwa hingga sekarang ini belum ada satu pun Pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat yang oleh Pengadilan telah dinyatakan terbukti bersalah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan dengan keputusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap, sehingga adalah prematur untuk menyatakan bencana nasional kabut asap tersebut sebagai akibat perbuatan para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat ; -----

----- Berdasarkan hal-hal yang tersebut di atas, Para Tergugat memohon agar Majelis Hakim Yang Terhormat berkenan menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima ; -----

DALAM POKOK PERKARA :

- Bahwa Bahwa hal-hal yang telah terurai dalam eksepsi, mohon dianggap sebagai bagian tak terpisahkan dari Jawaban dalam pokok perkara ini ; -----
 - Bahwa para Tergugat menolak dengan keras dalil-dalil gugatan Para Penggugat, kecuali yang diakui secara tegas ; -----
1. Bahwa hingga sekarang ini tidak ada satu pun Pengusaha perikanan yang tergabung dalam perkumpulan Para Tergugat yang secara hukum telah dianggap terbukti telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan; dan seandainya pun ada anggota perkumpulan Para Tergugat yang secara hukum terbukti melakukan hal yang demikian - quod non -, maka itu adalah diluar tanggung jawab hukum Para Tergugat sebagai wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggotanya ; -----
 2. Bahwa adalah terlampau lucu dan prematur serta mengada-ada dalil Para Penggugat yang menghukum jatuhnya pesawat Garuda nomor penerbangan GA 152 pada tanggal 26 September 1997 di desa Buah Nadar, Sibolangit, karena bahkan ahli penerbangan pun hingga sekarang ini belum dapat menentukan sebab-sebab jatuhnya pesawat Garuda tersebut meskipun kotak hitam telah diketemukan ; -----

3. Bahwa sesuai dengan isi Pasal 5 Anggaran Dasar MPI, Pasal 3 Anggaran Dasar APHL, Para Tergugat adalah merupakan mitra kerja Pemerintah dan berfungsi sebagai wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggotanya ; -----

Dengan demikian segala kegiatan Para Tergugat yang bersifat ekstern haruslah disalurkan lewat Pemerintah termasuk tetapi tidak terbatas dalam memberikan penjelasan-penjelasan ataupun komentar-komentar tentang bencana asap tersebut;

4. Bahwa Para Tergugat di dalam batas-batas kewenangannya telah mengusahakan terlaksananya kelestarian sumber daya hutan dan mencegah pencemaran lingkungan yang langsung ataupun tidak langsung selalu dengan berkoordinasi dengan pemerintah Cq. Menteri Negara Lingkungan Hidup ataupun aparat terkait lainnya; dan oleh karenanya yang berhak menilai partisipasi Para Tergugat adalah Pemerintah Cq. Menteri Negara Lingkungan Hidup dan atau aparat pemerintah terkait lainnya ; -----

5. Bahwa tuntutan ganti rugi Para Penggugat haruslah ditolak karena tidak diuraikan secara jelas oleh Para Penggugat dasar ataupun rincian jumlah ganti rugi tersebut serta tidak diuraikan secara jelas oleh Para Penggugat hubungan kausal antara kedudukan, sikap ataupun perbuatan Para Tergugat (yang mana) dengan timbulnya kerugian tersebut (Bandingkan Putusan Mahkamah Agung RI No. 1057/K/Sip/1973 tanggal 25 Maret 1976) ; -----

----- Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Para Tergugat mohon agar Majelis Hakim Yang Terhormat berkenan menolak gugatan Penggugat seluruhnya atau setidaknya menyatakan gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima (niet onvankeljik verklaard) ; -----

----- Menimbang, bahwa selanjutnya replik Para Penggugat tanggal 12 Maret 1998 dan duplik Para Tergugat tanggal 26 Maret 1998 yang selengkapnya telah dilampirkan dalam berita acara persidangan yang untuk mempersiapkan dianggap termuat dalam uraian putusan : -----

----- Menimbang, bahwa guna meneguhkan dalil gugatannya oleh Para Penggugat telah diajukan 16 (enam belas) set surat bukti tnada P -1 sampai dengan P - 16 diantaranya dalam bentuk aslinya, bentuk pengandaan dan berupa photo copy yang telah disesuaikan dengan aslinya mupun yang tidak ada aslinya namun semuanya bermeterai cukup yaitu berupa : -----

1. 2 (dua) lembar photo copy Satelit Pulau Sumatera yang diambil pada tanggal 17 September 1997, yang diberi tanda P - 1 dan P - 2 ; -----
2. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rachman Hakim 9IKBLA - ARH), Gerakan Pemuda Al-Washiyah / Al-Washiyah Youth Movement (GPA), Pemuda pancasila, Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) dan Ikatan Putra Nahdlatul Ulama, yang diberi tanda P-3; -----

3. berita-berita yang dimuat dalam suat kabar Sinar Indonesia Baru tanggal 23 September 1997, tanggal 24 September 1997, tanggal 28 September 1997, Harian Analisa tanggal 29 September 1997, Mimbar Umum tanggal 25 September 1997, Bisnis Indonesia tanggal 8 Oktober 1997, Sinar Pagi tanggal 3 Oktober 1997, Sinar Indonesia baru tanggal 2 Oktober 1997, tanggal 1 Oktober 1997, Kompas tanggal 30 September 1997, Republika tanggal 24 September 1997 dan Waspada tanggal 24 September 1997, yang diberi tanda P-4 sampai dengan P-16; -----

----- Menimbang, bahwa guna meneguhkan dalil bantuannya oleh para Tergugat telah diajukan 4 (empat) set surat bukti tanda T-1, T-2a, T-2b dan T-3, baik dalam bentuk cetakan maupun berupa photo copy yang telah disesuaikan dengan aslinya yaitu berupa: -----

1. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), yang diberi tanda T-1 ; -----
2. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Asosiasi Panel Kayu Indonesia (APKINDO) beserta perubahannya yang diberi tanda T-2a dan T-2b ; -----
3. Anggaran Dasar Masyarakat Perhutanan Indonesia (MPI), yang diberi tanda T-3 ; -----

----- Menimbang, bahwa akhirnya kedua pihak telah menyampaikan kesimpulannya masing-masing bertanggal 14 Mei 1998 selengkapnya telah dilampirkan dalam berita acara persidangan yang untuk mempersingkat dianggap termuat dalam uraian putusan

dan karena pihak telah, menyatakan tidak ada lagi yang akan mereka kemukakan dipersidangan maka Majelis berpendapat bahwa perkara ini segera dapat diputus ; -----

TENTANG PERTIMBANGAN HUKUM

Tentang Eksepsi :

----- Menimbang, bahwa eksepsi para Tergugat sebagaimana dikemukakan di atas ; ----

----- Menimbang, bahwa dengan eksepsi-eksepsi tersebut dikemukakan oleh para

Tergugat tentang : -----

1. Ketidakwenangan Para Penggugat (disqualificatoir).

1.1. bahwa para Penggugat tidak mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara a quo karena para Penggugat bukanlah badan hukum yang dapat berindak dalam lalu lintas hukum dan tidak mempunyai kepentingan hukum dalam pokok gugatan : -----

1.2. bahwa para Penggugat tidak berhak menyatakan dirinya sebagai mewakili masyarakat Sumatera Utara karena untuk itu harus ada surat kuasa khusus yang diberikan oleh masyarakat secara sendiri-sendiri atau bersama-sama sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 147 RBg sedangkan gugatam perwakilan (class action) dalam hukum acara perdata Indoensia tidaklah dikenal ; -----

2. Gugatan Para Penggugat Salah Alamat.

2.1. bahwa gugatan para Penggugat seharusnya tidaklah ditujukan kepada para Tergugat sebagai para Tergugat bukanlah badan hukum yang secara hukum

bertanggung jawab atas perbuatan atau tindakan para anggotanya, MPI hanyalah satu form atau wadah komunikasi, APHI dan APKINDO hanyalah asosiasi untuk meningkatkan peran serta masyarakat pengusaha perhutanan ;

2.2 bahwa para Penggugat perkayuan manapun bukanlah bawahan para Tergugat sehingga bukanlah tanggung jawab hukum para Tergugat atas segala perbuatan dan tindakan pengusaha perkayuan tersebut ; -----

3. Obscuur Libelnya Gugatan Para Penggugat.

a. Tentang Kaburnya Subjek Gugatan.

Bahwa APHI, APKINDO dan MPI dalam struktur organisasinya tidak mempunyai Pengurus Pusat dan tidak mengenal Dewan Pengurus Daerah karenanya tidak mengenal Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat dan tidak mengenak Ketua Dewan Pengurus Daerah ; hadir juga para Tergugat dipersidangan agar dapat menyampaikan eksepsi dan jawaban bukan mengakui posisi sebagaimana diformulasikan oleh para Penggugat ; -----

b. Tentang Kaburnya Dalil/Posita Gugatan.

b.1. bahwa dalam posita ke 4 didalilkan oleh Penggugat "telah dilanggarnya aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan" akan tetapi tidak disebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa yang melanggar aturan-aturan tersebut ; -----

b.2. bahwa dalam posita ke 5 didalilkan oleh Penggugat “bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda tersebut oleh Pemerintah Republik Indonesia telah dinyatakan sebagai bencana nasional, bencana mana tidak terlepas dari peran para penggugat perkayuan yang telah melaksanakan pembakaran limbah hutan dan hutan”, karena sifatnya bencana nasional maka tentunya tidak dapat dipersalahkan kepada subjek tertentu akan tetapi disadari sebagai fenomena alam ; -----

c. Tentang Petitum Gugatan.

– Bahwa para Penggugat dalam petitumnya meminta agar para Tergugat bertanggung jawab terhadap bencana kabut asap yang terjadi diwilayah Sumatera Utara tanpa terlebih dahulu dinyatakan telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab tersebut ;

4. Gugatan Para Penggugat Prematur

– Bahwa dalam posita alinea b didalilkan oleh Penggugat “bahwa terjadinya bencana nasional kabut asap ini diakibatkan pembakaran hutan dan limbah hutan oleh para pengusaha perkayuan”namun hingga saat ini belum satupun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap sehingga adalah prematur untuk menyatakan bencana kabut asap tersebut adalah akibat perbuatan para pengusaha perkayuan yang tergantung dalam perkumpulan para Tergugat ; -----

---- Bahwa berdasarkan eksepsi-eksepsi tersebut, para Tergugat mohon agar Majelis menyatakan gugatan para Penggugat tidak dapat diterima ; -----

---- Menimbang, bahwa atas eksepsi para Tergugat tersebut, dalam repliknya tanggal 12 Maret 1998 telah ditanggap para Penggugat sebagai berikut : -----

1. Bahwa tentang eksepsi ketidakwenangan para Penggugat, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa sesuai Pasal 37 ayat 1 Undang-undang No. 23/1997, telah ditegaskan bahwa masyarakat berhak mengajukan gugatan perwakilan ke Pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai masalah lingkungan hidup yang merugikan prikehidupan masyarakat” karenanya, sebagai bagian dari kelompok masyarakat para Penggugat jenis mempunyai kualitas sebagai Penggugat dalam perkara a quo ; -----
2. Bahwa tentang eksepsi salah alamatnya gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan telah secara implisit diakui oleh para Tergugat tentang kewenangan dan tanggung jawab terhadap para anggota sesuai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga para Tergugat dan sebagai konsekuensi berorganisasi adalah ikut bertanggung jawab atas tingkah laku anggotanya baik yang positif maupun yang negatif : -----

Bahwa berdasarkan hukum perdata dimaksudkan dengan badan hukum adalah kumpulan manusia pribadi dan suatu badan yang pengaturannya sesuai hukum yang berlaku, dengan demikian semua lembaga atau perkumpulan dapat dikategorikan sebagai badan hukum termasuk para Tergugat ; -----

3. Tentang Obscur Libelnya Gugatan Para Penggugat.
- a. Bahwa tentang kaburnya subjek gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa meskipun para Penggugat dengan menyatakan bahwa meskipun para Tergugat menyatakan tidak mempunyai pengurus Pusat maupun Daerah dalam struktur organisasinya namun sebagai badan hukum yang mempunyai anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta anggota-anggota maka organisasi ini dijalankan oleh orang perorangan yang bertindak dan berperilaku sebagai pengurus, hal ini jelas terlihat dari surat kuasa para Tergugat kepada kuasa hukumnya ; -----
- b. Bahwa tentang kaburnya dalil/posisi gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa meskipun benar terjadinya kabut asap yang melanda merupakan bencana nasional namun perlu diketahui bahwa hal tersebut terjadi bukan hanya karena perubahan alam tetapi ulah pengusaha yang melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan ; -----
- Bahwa tentang aturan yang dilanggar anggota para Tergugat mohon periksa Undang-undang No. 23/1997 dan Surat Keputusan tentang pemberian hak pengusahaan hutan yang telah merusak lingkungan hidup yang merugikan masyarakat ; -----
- c. Bahwa tentang kaburnya petitum gugatan, ditanggapi Penggugat dengan menyatakan bahwa telah cukup jelas dikemukakan Penggugat dalam posisi gugatan bahwa bencana kabut asap terjadi tersebut tidak terlepas dari ulah para

pengusaha hutan yang telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan karenanya eksepsi tentang kaburnya petitum tidaklah beralasan sama sekali ; ---

4. Bahwa tentang prematurnya gugatan para Penggugat karena belum ada satupun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah oleh Pengadilan ditanggapi Penggugat sebagai satu pernyataan yang ganjil dan tidak dapat diterima sebab kenyataannya Departemen Kehutanan telah mencabut HPH dan IPK sejumlah perusahaan yang tergabung dalam wadah para Tergugat dan gugatan ini selanjtnya yang akan membuktikan bersalah atau tidaknya para Tergugat beserta anggotanya dalam masalah pencemaran asap ini ; -----

----- Dengan tanggapan-tanggapan ini para Penggugat mohon agar eksepsi para Tergugat tersebut ditolak Majelis ; -----

----- Menimbang, bahwa kedua pihak tetap mempertahankan argumentasi mereka masing-masing dan atas argumentasi keduanya tentang eksepsi ini Majelis berpendapat:

1. Tentang Eksepsi Ketidakwenangan Para Penggugat.

- Bahwa Majelis tidak sependapat dengan pendapat para Tergugat yang seakan-akan berpendapat bahwa gugatan hanya dapat diajukan oleh orang atau badan hukum yang mempunyai kepentingan hukum dalam ataupun yang timbul karena hubungan hukum dengan pihak yang digugat dan karena para Penggugat bukanlah badan hukum maka ia tidak mempunyai kualitas sebagai pihak Penggugat dalam perkara a quo ; -----

Penggugat dalam perkara a quo; dengan demikian eksepsi para Tergugat tentang hal ini dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

2. Tentang Salah Alamatnya Guagatan Penggugat.

- Bahwa senada dengan pertimbangan diatas, Majelis tidak sependapat dengan pendapat para Tergugat, sekalipun Assosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) hanyalah satu Assosiasi, Assosiasi Pengusahaan Kayu Indonesia (APKINDO) juga hanyalah satu Assosiasi dan Masyarakat Perakayuan Indoensia (MPI) hanyalah satu forum atau wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi Assosiasi-Assosiasi pengusaha dibidang pengusahaan hutan; sebagai satu badan, satu wadah atau satu assosiasi keberadaan serta gerak kegiatannya adalah didasarkan dan diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga keberadaannya diakui ; -----
- Bahwa sebagai satu Assosiasi, satu forum, satu wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi, mereka pada hakekatnya adalah satu organisasi ada pengaturannya, ada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya, ada susunan organisasinya entah itu namanya Dewan Pengurus yang terdiri dari seorang Ketua Umum, seorang wakil Ketua Umum dan 15 (lima belas) anggota atau lebih, Komisariat Daerah (Komda) atau Badan Koordinasi Daerah (BAKODA) atau badan Eksekutif sehingga secara hukum diakui keberadaannya maka untuk bertindak keluar ia diwakili oleh Dewan Pengurus dan dengan pertimbangan-pertimbangan diatas Majelis berpendapat bahwa

penyebutan identitas para Tergugat sebagaimana gugatan Penggugat tidaklah salah alamat sedangkan masalah apakah para Tergugat benar-benar harus bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tersebut hemat Majelis telah merupakan bagian yang harus dibuktikan dalam pokok perkara ;

----- Dengan pertimbangan-pertimbangan diatas eksepsi para Tergugat tentang hal inipun dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

3. Tentang Obscuur Libelnya Gugatan Para Penggugat.

- Bahwa tentang kaburnya subjek gugatan karena para Tergugat tidak mempunyai Pengurus Pusat dan Pengurus Daerah dalam struktur organisasinya; berkaitan dengan pertimbangan Majelis angka 2 diatas, sebagai satu badan atau organisasi yang keberadaannya diakui secara hukum tersebut tentunya mempunyai struktur organisasi, apapun naanya, apakah Dewan Pengurus atau Badan Eksekutif untuk tingkat nasional dan apakah Komisariat Daerah atau Badan Koordinasi Daerah untuk Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I ; namun karena di dalam Anggaran Dasar disebutkan bahwa Dewan Pengurus berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan Badan Koordinasi Daerah berkedudukan di ibukota Propinsi; karena telah lazim digunakan istilah Pusat dan Daerah maka penyebutan Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat dan Ketua DPD Sumatera Utara dinilai Majelis tidaklah menyebabkan kaburnya penyebutan subjek gugatan Penggugat tersebut ; -----

- Bahwa tentang kaburnya dalil/posita gugatan karena menyebutkan telah dilanggar aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan tapi tidak menyebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa atau badan atau pengusaha mana yang telah melanggar aturan-aturan tersebut ; bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda tersebut telah dinyatakan sebagai bencana nasional, sebagai bencana nasional tentunya tidak dapat dipersalahkan kepada subjek atau badan tertentu akan tetapi satu fenomena alam; atas eksepsi ini Majelis berpendapat bahwa masalahnya telah menyangkut tentang pembuktian pokok perkara; karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai satu eksepsi ; -----
 - Bahwa tentang kaburnya petitum gugatan karena menuntut agar para Tergugat bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tanpa minta lebih dulu agar para Tergugat dinyatakan telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab tersebut; Majelis berpendapat bahwa masalah ini juga menyangkut tentang pokok perkara karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai satu eksepsi ; -----
4. Tentang Prematurnya Gugatan Para Penggugat.
- Bahwa hingga saat ini belum ada satupun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karenanya tuntutan para Penggugat tersebut adalah prematur ; -----

Atas eksepsi ini Majelis kurang sependapat dengan para Tergugat yang berpendapat seakan-akan hanya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetaplah satu-satunya yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan kesalahan seseorang atau suatu badan dan menuntut pertanggung-jawabannya sebab dalam perkara perdata banyak kasus yang dapat diputus secara bersama antara kesalahan baik dalam bentuk wanprestasi atau onrechtmatigedaad dengan pertanggung-jawaban perdatanya, apalagi "kesalahan" dalam perusahaan hutan, sanksi yang menonjol hemat Majelis bukanlah sanksi pidana melainkan sanksi administratif yaitu pembatalan dan pencabutan Hak Pengusahaan Hutan (HPI) dan/atau hak-hak lainnya yang berkaitan dengan kehutanan tersebut dan dengan pertimbangan-pertimbangan ini Majelis berpendapat bahwa eksepsi para Tergugat tidaklah tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan seluruh pertimbangan diatas karena eksepsi para Tergugat seluruhnya dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum maka eksepsi-eksepsi para Tergugat tersebut haruslah ditolak Majelis ; -----

TENTANG POKOK PERKARA :

----- Menimbang, bahwa gugatan para Penggugat sebagaimana diuraikan diatas ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan gugatan tersebut didalilkan oleh para Penggugat bahwa akibat pembakaran hutan dan limbah hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam asosiasi para Tergugat telah terjadi bencana nasional

- Sebagai organisasi kemasyarakatan, para Penggugat memang bukan badan hukum perdata dalam pengertian sempit sebagaimana dikemukakan para Tergugat namun hemat Majelis, dalam arti luas, organisasi kemasyarakatan adalah satu badan hukum dalam pengertian suatu badan atau kumpulan orang-orang atau manusia-manusia pribadi yang pengaturannya baik keberadaannya maupun tentang gerak kegiatannya baik kedalam maupun keluar adalah diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga diakui keberadaannya organisasi kemasyarakatan tersebut ; -----
- Organisasi kemasyarakatan adalah organisasi atau perkumpulan yang didirikan oleh orang-orang atau manusia-manusia pribadi yang merupakan bagian atau sebagian dari masyarakat yang berhimpun dalam satu nama untuk bergerak dan berperan serta dibidang sosial kemasyarakatan ; -----
- Bahwa diawali posita gugatannya dikemukakan, bahwa para Penggugat adalah organisasi kemasyarakatan yang peduli dengan keadaan yang dihadapi masyarakat; sebagai bagian atau sebagian dari masyarakat, sebagaimana dikemukakan Penggugat, sesuai Pasal 37 ayat 1 Undang-undang No. 23 Tahun 1997 mereka berhak mengajukan gugatan perwakilan ke Pengadilan dan/atau melaporkan ke penegak hukum mengenai berbagai masalah lingkungan hidup yang merugikan prikehidupan masyarakat ; -----
- Bahwa dengan pertimbangan-pertimbangan diatas Majelis berpendapat bahwa para Penggugat adalah berkualitas dan dapat bertindak sebagai pihak

Penggugat dalam perkara a quo; dengan demikian eksepsi para Tergugat tentang hal ini dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

2. Tentang Salah Alamatnya Guagatan Penggugat.

- Bahwa senada dengan pertimbangan diatas. Majelis tidak sependapat dengan pendapat para Tergugat, sekalipun Assosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) hanyalah satu Assosiasi, Assosiasi Pengusahaan Kayu Indonesia (APKINDO) juga hanyalah satu Assosiasi dan Masyarakat Perakayuan Indoensia (MPI) hanyalah satu forum atau wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi Assosiasi-Assosiasi pengusaha dibidang pengusahaan hutan; sebagai satu badan, satu wadah atau satu assosiasi keberadaan serta gerak kegiatannya adalah didasarkan dan diatur menurut ketentuan hukum yang berlaku sehingga keberadaannya diakui ; -----
- Bahwa sebagai satu Assosiasi, satu forum, satu wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi, mereka pada hakekatnya adalah satu organisasi ada pengaturannya, ada Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya, ada susunan organisasinya entah itu namanya Dewan Pengurus yang terdiri dari seorang Ketua Umum, seorang wakil Ketua Umum dan 15 (lima belas) anggota atau lebih, Komisariat Daerah (Komda) atau Badan Koordinasi Daerah (BAKODA) atau badan Eksekutif sehingga secara hukum diakui keberadaannya maka untuk bertindak keluar ia diwakili oleh Dewan Pengurus dan dengan pertimbangan-pertimbangan diatas Majelis berpendapat bahwa

penyebutan identitas para Tergugat sebagaimana gugatan Penggugat tidaklah salah alamat sedangkan masalah apakah para Tergugat benar-benar harus bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tersebut hemat Majelis telah merupakan bagian yang harus dibuktikan dalam pokok perkara ;

----- Dengan pertimbangan-pertimbangan diatas eksepsi para Tergugat tentang hal inipun dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

3. Tentang Obscuur Libelnya Gugatan Para Penggugat.

- Bahwa tentang kaburnya subjek gugatan karena para Tergugat tidak mempunyai Pengurus Pusat dan Pengurus Daerah dalam struktur organisasinya; berkaitan dengan pertimbangan Majelis angka 2 diatas, sebagai satu badan atau organisasi yang keberadaannya diakui secara hukum tersebut tentunya mempunyai struktur organisasi, apapun naanya, apakah Dewan Pengurus atau Badan Eksekutif untuk tingkat nasional dan apakah Komisariat Daerah atau Badan Koordinasi Daerah untuk Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I ; namun karena di dalam Anggaran Dasar disebutkan bahwa Dewan Pengurus berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dan Badan Koordinasi Daerah berkedudukan di ibukota Propinsi; karena telah lazim digunakan istilah Pusat dan Daerah maka penyebutan Ketua Umum Dewan Pengurus Pusat dan Ketua DPD Sumatera Utara dinilai Majelis tidaklah menyebabkan kaburnya penyebutan subjek gugatan Penggugat tersebut ; -----

- Bahwa tentang kaburnya dalil/posisi gugatan karena menyebutkan telah dilanggar aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan tapi tidak menyebutkan aturan-aturan pembangunan yang berwawasan lingkungan mana yang dilanggar dan siapa atau badan atau pengusaha mana yang telah melanggar aturan-aturan tersebut ; bahwa keadaan kabut asap tebal yang melanda tersebut telah dinyatakan sebagai bencana nasional, sebagai bencana nasional tentunya tidak dapat dipersalahkan kepada subjek atau badan tertentu akan tetapi satu fenomena alam; atas eksepsi ini Majelis berpendapat bahwa masalahnya telah menyangkut tentang pembuktian pokok perkara; karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai satu eksepsi ; -----
 - Bahwa tentang kaburnya petitum gugatan karena menuntut agar para Tergugat bertanggung jawab atas bencana kabut asap yang terjadi tanpa minta lebih dulu agar para Tergugat dinyatakan telah melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang menjadi dasar timbulnya tanggung jawab tersebut; Majelis berpendapat bahwa masalah ini juga menyangkut tentang pokok perkara karenanya tidak tepat untuk dikemukakan sebagai satu eksepsi ; -----
4. Tentang Prematurnya Gugatan Para Penggugat.
- Bahwa hingga saat ini belum ada satupun pengusaha perkayuan yang dinyatakan bersalah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan oleh putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap karenanya tuntutan para Penggugat tersebut adalah prematur ; -----

Atas eksepsi ini Majelis kurang sependapat dengan para Tergugat yang berpendapat seakan-akan hanya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetaplah satu-satunya yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan kesalahan seseorang atau suatu badan dan menuntut pertanggung-jawabannya sebab dalam perkara perdata banyak kasus yang dapat diputus secara bersama antara kesalahan baik dalam bentuk wanprestasi atau onrechtmatigedaad dengan pertanggung-jawaban perdatanya, apalagi "kesalahan" dalam pengusaha hutan, sanksi yang menonjol hemat Majelis bukanlah sanksi pidana melainkan sanksi administratif yaitu pembatalan dan pencabutan Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan/atau hak-hak lainnya yang berkaitan dengan kehutanan tersebut dan dengan pertimbangan-pertimbangan ini Majelis berpendapat bahwa eksepsi para Tergugat tidaklah tepat dan tidak beralasan hukum ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan seluruh pertimbangan diatas karena eksepsi para Tergugat seluruhnya dinilai tidak tepat dan tidak beralasan hukum maka eksepsi-eksepsi para Tergugat tersebut haruslah ditolak Majelis ; -----

TENTANG POKOK PERKARA :

----- Menimbang, bahwa gugatan para Penggugat sebagaimana diuraikan diatas ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan gugatan tersebut didalilkan oleh para Penggugat bahwa akibat pembakaran hutan dan limbah hutan yang dilakukan oleh para pengusaha perkayuan yang tergabung dalam asosiasi para Tergugat telah terjadi bencana nasional

kabut asap yang mengakibatkan terganggunya kualitas lingkungan (udara), yang pada gilirannya mengganggu kesehatan masyarakat, membawa akibat timbulnya kerugian ekonomi dan sosial bagi masyarakat bahkan yang lebih fatal lagi telah mengambil korban jiwa 234 orang dengan jatuhnya pesawat Garuda Indoensia GA 152 di desa Buah Namar Kecamatan Sibolangit Kabupaten Deli Serdang Propinsi Sumatera Utara pada tanggal 26 September 1997 sedangkan para Tergugat sebagai perkumpulan yang bertanggung jawab atas tingkah laku anggotanya tidak melakukan upaya apapun baik yang bersifat mencegah maupun yang bersifat menanggulangi bencana kabut asap ini, oleh karenanya para Penggugat menuntut agar para Tergugat di hukum untuk memulihkan kualitas lingkungan dari bencana kabut asap tersebut, dihukum untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- serta tuntutan-tuntutan lainnya sesuai petitum surat gugatannya ; -----

----- Menimbang, bahwa para Tergugat membantah gugatan para penggugat tersebut dengan menyatakan bahwa hingga saat ini belum ada satu pengusaha perkebunan pun yang secara hukum telah dianggap terbukti telah melakukan pembakaran hutan dan limbah hutan dan seandainya pun ada --quod non- maka itu diluar tanggung jawab hukum para Tergugat sebagai wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggotanya, disamping itu para Tergugat menolak tuntutan ganti rugi karena tidak diuraikan secara rinci dan jelas serta tidak adanya hubungan kausal antara kedudukan, sikap ataupun perbuatan para Tergugat dengan kerugian-kerugian tersebut, karenanya para Tergugat menolak seluruh gugatan para Penggugta tersebut ; -----

---- Menimbang, bahwa karena gugatan para Penggugat disangkal para Tergugat maka beban pembuktian berada dipihak Penggugat, untuk itu telah diajukan 16 (enam belas) set surat bukti tanda P-1 sampai dengan P-16 sebagaimana telah diuraikan diatas ; -----

---- Menimbang, bahwa bukti P-1 dan P-2 berupa photo setelit Pulau Sumatera yang diambil pada tanggal 17 September 1997 yang memperlihatkan wilayah Sumatera Utara dan sekitarnya dilingkupi kabut asap tebal ; -----

---- Bahwa surat bukti tanda P-3 berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Pemuda Pancasila, Ikatan Keluarga Besar Laskar Ampera Arief Rachman Hakim (IKBLA - ARH), Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah, Gerakan Pemuda Al-Washiyah dan Ikatan Putra Nahdlatul Ulama ; -----

---- Bahwa surat bukti tanda P-4 sampai dengan P-16 berupa berita-berita yang dimuat dalam surat kabar-suratkabar terbitan Medan dan Jakarta diantaranya memuat berita : -

— pernyataan Ketua Bakornas Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan, Azwar Anas mengatakan bahwa gangguan asap dan kebakaran hutan saat ini sudah mengganggu dan mengancam pembangunan nasional karena itu 8 Propinsi di Sumatera dan 4 Propinsi di Kalimantan dinyatakan dalam keadaan siaga I (SIB tanggal 23 September 1997 tanda P-4) ; -----

— asap Indonesia telah mencapai Filipina; kabut asap mengakibatkan 150 pesawat ringan yang berpangkalan di Filipina Selatan terpaksa didaratkan, kata Ketua Asosiasi Pemilik Pesawat dan Pilot Filipina Kapten Francisco Pepito ; -----
Kepala Dinas Kesehatan Sumatera Utara dr. Hj. Fatni Sulani DTM&H

menegaskan hingga saat ini di Medan maupun diwilayah Sumatera Utara belum punya dampak yang menguatirkan akibat polusi asap yang terjadi akibat pembakaran hutan di daerah Riau dan Kalimantan namun karena polusi tersebut dikuatirkan jumlah penderita penyakit pernapasan di Sumatera Utara September ini akan meningkat ; -----

Kases Bakorstranasda Sumbagut Bridjend. TNI Djibut Hindartono di Medan Selasa 23 September 1997 mengatakan pihaknya mengusut 15 Pimpinan pemegang HPH di daerah ini dan sejumlah Pimpinan PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) yang diduga membakar hutan ; -----

Kakanwil Departemen Kehutanan Sumatera Utara Ir. Eko Wardoyo mengatakan pihaknya akan segera memanggil keenambelas perusahaan tersebut, jika ada bukti akan dibuat berita acara sebagai pertimbangan untuk pencabutan izinnya ; (SIB tanggal 24 September 1997 tanda P-6) ; -----

- Kepala Balai Laboratorium Kesehatan Medan dr. Syefei DSPK melaporkan hasil analisa sampel udara diperoleh angka 0,35 mg/m³ untuk pengukuran parameter debu di Jalan Sudirman dan 0,33 mg.m³ dikawasan Kantor Walikota Medan; angka ini diatas baku mutu yang ditetapkan Keputusan 02/Men/KLH/I/1988 yaitu 0,26 mg/m³ ; -----

Walikota Medan memutuskan terhadap murid-murid TK Medan diliburkan, terhadap masyarakat kota Medan dianjurkan agar mengurangi kegiatan diluar

- rumah, gedung dan kantor, bila berada diluar rumah dianjurkan menggunakan masker (Analisa tanggal 29 September 1997 tanda P-8); -----
- Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Soemarsono menyatakan - saat ini jumlah IPK (Izin Pemanfaatan Hutan) yang dihentikan bertambah menjadi 166, sebelumnya diungkapnya bahwa jumlah IPK yang dicabut sebanyak 151 IPK, Dirjen juga mengemukakan bahwa dari 176 perusahaan yang diumumkan karena diindikasikan melakukan pembakaran dalam penyiapan lahannya hanya 121 yang mengajukan sanggahan dari dari jumlah tersebut hanya 69 sanggahan yang dilengkapi berita acara selebihnya tidak mengajukan sanggahan (Bisnis Indonesia Rabu 8 Oktober 1997 bukti P-10); -----
 - Kabut asap faktor pendukung jatuhnya Airbus A-300 Garuda namun menurut Komandan Pangkalan Udara Polonia Medan Letkol. Pnb.Benyamin S.Dandel, penyebab pasti masih menunggu hasil Tim Peneliti (Sinar Pagi tanggal 3 Oktober 1997 tanda P-11); -----
 - Menteri perhubungan Haryanto Dhanutirto mengemukakan akibat terjadinya bencana asap di Indonesia maskapai penerbangan (Airlines) dan pengelola bandar udara mengalami kerugian Rp. 500 juta setiap hari ; -----
Sebelumnya Dirjen Perhubungan Udara Zainuddin Sikado telah mengungkapkan akibat bencana asap itu, pengelola Bandar Udara dan Maskapai Penerbangan memikul kerugian mencapai Rp. 2,7 milyar (SiB tanggal 2 Oktober 1997 tanda P-12); -----

- Departemen Kehutanan selalu instansi pembina teknis dibidang kehutanan turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap yang disebabkan kebakaran hutan, sebagai wujud pertanggung-jawaban ini, Menteri Kehutanan Jamaluddin Suryohadikusumo mengaku siap mundur jika memang Presiden menghendaki (SIB tanggal 1 Oktober 1997 tanda P-13) ; -----
- Ketua Umum Masyarakat Perhutanan Indonesia (MPI) Mohammad Hasan Senin tanggal 29 September 1997 di Jakarta menjelaskan kondisi hutan Indonesia yang disebut-sebut sebagai penyebab timbulnya asap dan para anggota mencadangkan dana sebesar Rp. 20 milyar untuk membantu memadamkan hutan di Indonesia (Kompas tanggal 30 SEptember 1997 tanda P-4) ; -----
- Assosiasi Pengusahaan Hutan Indonesia (APHI) siap membantu dana penanggulangan asap serta menyediakan masker sesuai yang dibutuhkan, kata Ketua Hariannya, Hendro Prastowo. Selanjutnya dikatakannya bahwa sebenarnya penyebab utama munculnya asap bukan akibat kebakaran hutan melainkan dari perusahaan perkebunan. Dari 176 perusahaan yang diduga membakar limbah hutan hanya 16% dari HTI itupun bukan disengaja tetapi terbakar (Republika 24 September 1997 tanda P-15) ; -----
- Menimbang, bahwa guna meneguhkan dalil bantahannya, oleh para Tergugat diajukan 4 (empat) set surat bukti tanda T-1, T-2a, T-2b dan T-3 sebagaimana juga telah diuraikan diatas ; -----

----- Bahwa surat-surat bukti yang berupa Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga dari APHL, APKINDO dan MPI ini sebagaimana ditegaskan dalam kesimpulan para Tergugat tanggal 14 Mei 1998 untuk membuktikan keberadaan para Tergugat yang hanya sebagai assosiasi/perkumpulan/wadah komunikasi dari para anggotanya, tidak dan bukan sebagai majikan ataupun kurator yang bertanggung jawab hukum atas perbuatan-perbuatan para anggotanya ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan proses jawab menjawab serta bukti yang diajukan oleh kedua pihak sebagaimana pertimbangan diatas, hemat Majelis telah diperoleh pokok-pokok kesimpulan sebagai berikut : -----

-bahwa sekalipun hanya 5 (lima) dari 13 (tiga belas) Penggugat yang mengajukan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangganya itupun berupa perbanyakan dan photo copy, namun hemat Majelis, merupakan fakta bahwa ketigabelas Penggugat tersebut adalah organisasi kemasyarakatan yang secara hukum diakui keberadaannya ; -
Bahwa sebagai organisasi kemasyarakatan, pengurus dan para anggota ketigabelas Penggugat tersebut hemat Majelis adalah sebagian dari masyarakat Sumatera Utara, setidak-tidaknya adalah bagian dari masyarakat Sumatera Utara, karenanya penyebutan para Penggugat sebagian mewakili masyarakat Sumatera Utara tidak ditafsirkan sebagai mewakili secara fisik seluruh masyarakat melainkan aspirasi serta kepentingannya karena merupakan hak setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat serta kewajiban setiap orang untuk memelihara lingkungan hidup dan mencegah serta menanggulangi kerusakan dan pencemarannya ; -----

- Rasanya tidak seorang pun dari masyarakat Sumatera Utara yang tidak ‘mengeluh’ ketika terjadinya musibah/bencana nasional kabut asap baru-baru ini yang ukuran parameter debunya telah mencapai diatas baku mutu yang ditetapkan; Anak-anak murid TK diliburkan, masyarakat dihimbau untuk mengurangi kegiatan diluar rumah dan menggunakan masker diluar rumah karena dikhawatirkan menderita penyakit pernapasan ; ----- Akibat kabut asap tebal tersebut, Ketua Assosiasi Pemilik Pesawat dan Pilot Philipina tidak menerbangkan 150 pesawat ringan; Menteri Perhubungan Republik Indonesia mengatakan maskapai penerbangan dan pengelola Banda Udara mengalami kerugian sebesar Rp. 500 juta setiap harinya, Dirjen Perhubungan Udara mengatakan mengalami kerugian sebesar Rp. 2,7 milyar bahkan Komandan Pangkalan Udara Polonia Medan mengatakan kabut asap merupakan faktor pendukung jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda namun penyebab pastinya masih diteliti ; -----
 Bahwa keadaan-keadaan ini dinyatakan oleh Azwar Anas, Ketua Bakornas Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan sudah mengganggu dan mengancam pembangunan nasional dan menyatakan 8 Propinsi dalam keadaan Siaga I ; -----
- Bahwa ada dugaan keras terjadinya kabut asap tersebut disebabkan pembakaran hutan oleh pemegang HPH. karenanya menurut Kases Bakorstranasda Sumbagut sedang diusut 15 perusahaan pemegang HPH dan sejumlah Pimpinan PTPN dan Kakanwil Kehutanan Propinsi Sumatera Utara mengatakan akan segera memanggil

keenambelas perusahaan tersebut dan jika terbukti akan dibuatkan berita acara untuk pertimbangan pencabutan izinnya ; -----

Bahwa Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) mengungkapkan saat ini jumlah Izin Pemanfaatan Hutan (IPH) dihentikan bertambah menjadi 166 ; juga dikemukakan bahwa dari 176 perusahaan yang diumumkan karena diindikasikan melakukan pembakaran dalam penyitaan lahannya hanya 121 yang mengajukan sanggahan dengan berita acara selebihnya tidak mengajukan sanggahan: -----

Bahwa Departemen Kehutanan selaku instansi pembina teknis dibidang kehutanan turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap yang disebabkan kebakaran hutan, sebagai wujud pertanggung jawaban ini, Menteri Kehutanan siap mundur ; -

Bahwa untuk membantu menanggulangi bencana asap tersebut negara jiran Malaysia siap membantu Indonesia ; Ketua Umum MPI, Mohammad Hasan menyatakan mencadangkan dana sebesar Rp. 20 milyar sedangkan APHI siap membantu dana dari masker meskipun dikatakan bahwa penyebab utama asap tersebut bukan karena kebaakaran hutan melainkan perusahaan perkebunan sebab dari 176 perusahaan yang diduga membakar limbah hutan hanya 16% dari HTI itupun bukan sengaja tetapi terbakar ; -----

---- Menimbang, bahwa dari pokok-pokok pemeriksaan persidangan yang disimpulkan diatas, hemat Majelis telah ternyata bahwa bencana nasional yang berupa kabut asap tebal tersebut adalah akibat kebakaran hutan yang disebabkan pembakaran hutan oleh

perusahaan-perusahaan diantaranya perusahaan-perusahaan pemegang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), bencana nasional mana telah menimbulkan kerugian besar diberbagai bidang kehidupan baik dibidang perhutannya sendiri, dibidang ekonomi, transportasi, kesehatan masyarakat serta bidang-bidang lainnya bahkan sudah mengganggu dan mengancam pembangunan nasional sehingga perlu mensiaga-1 kan beberapa Propinsi ; -----

----- Menimbang, bahwa Undang-undang Lingkungan Hidup telah mewajibkan setiap orang yang menjalankan bidang usaha memelihara kelestarian kemampuan lingkungan hidup yang serasi dan seimbang untuk menunjang pembangunan yang berkesinambungan karenanya perbuatan atau tindakan para pengusaha baik itu pemegang HPH maupun pengusaha perkebunan besar yang pada umumnya tadinya adalah pemegang HPH yang mengalih-fungsikan HPH-nya yang sengaja membakar hutan untuk maksud dan dalil apapun jelas merupakan perbuatan yang bertentangan dan melawan hukum, demikian pula kebakaran hutan yang tidak sengaja atau terbakar, dengan kenyataan bencana nasional kabut asap yang demikian hebatnya menunjukkan kewajiban yang menjalankan bidang usaha tersebut tidak dijalankan dengan semestinya, tidak ada/kurang antisipatif sehingga sangat minim sekali memberikan perhatian baik dalam penyiapan personil maupun perlengkapan yang memadai guna mengantisipasi bahaya kebakaran padahal hutan itulah yang selama ini memberikan manfaat serta keuntungan kepada mereka ; -----

----- Bahwa karena tindakan yang dinilai bertentangan dengan kewajiban hukum serta tindakan yang kurang atau sama sekali tidak antisipatif terhadap bahaya kebakaran dan setelah terjadi bencana nasional yang sangat merugikan itu, mereka para pengusaha HPH atau ex HPH yang beralih fungsi menjadi perkebunan besar tersebut dinilai kurang/belum melakukan usaha yang memadai dalam menanggulangi dan mencegah lebih meluasnya bencana nasional berlangsung cukup lama dan semakin meluas sehingga negara jiran mengirimkan personilnya untuk membantu menanggulangnya ; --

----- Bahwa sebagian masyarakat atau setidaknya sebagian dari masyarakat Sumatera Utara yang tergabung dalam organisasi kemasyarakatan ketigabelas Penggugat merasa terpenggil dan peduli dengan keadaan ini, mereka menuntut pemulihan kualitas lingkungan hidup yang baik dan sehat akibat rusaknya dan tercemarnya lingkungan hidup tersebut sebab merupakan hak yang asasi dari setiap orang atas lingkungan yang baik dan sehat ; -----

----- Bahwa karena hal tersebut merupakan hak setiap orang yang diatur dalam undang-undang maka setiap orang, apalagi sebagian masyarakat atau setidaknya bagian dari masyarakat tentunya adalah juga berhak menuntut pemulihannya dari pencemaran yang telah terjadi, karenanya tuntutan para Penggugat tentang hal ini hemat Majelis adalah beralasan hukum untuk dikabulkan ; -----

----- Menimbang, bahwa tentang tuntutan ganti rugi sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- atas kerugian-kerugian yang telah diderita meliputi kesehatan masyarakat, ekonomi, sosial, perhubungan, pendidikan dan aktifitas pekerjaan lainnya yang terkena dampak

kabut asap tebal tersebut termasuk jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda ; -----
Majelis berpendapat bahwa tentang jatuhnya pesawat Airbus A-300 Garuda pada tanggal 26 September 1997, meskipun dikatakan bahwa kabut asap merupakan faktor pendukung namun penyebab pastinya belum diketahui karena penelitian atas black baxnya hingga saat ini belum ada sedangkan atas kerugian-kerugian lainnya yang nyata-nyata telah diderita masyarakat Majelis berpendapat bahwa karena tuntutan sebesar Rp. 2.500.000.000.000,- tersebut tidak dirinci lebih lanjut oleh para Penggugat sehingga tidak jelas untuk ganti rugi apa saja uang sebesar itu namun karena petitum gugatan Penggugat memuat clause ex aequo et bono maka Majelis mempertimbangkan, bahwa karena kabut asap tebal tersebut merupakan bencana nasional yang pada hakekatnya kesalahan masyarakat perhutanan belaka sehingga merupakan tanggung jawab kita semua termasuk para Penggugat untuk menanggulangi, karenanya jumlah yang akan disebutkan dalam amar putusan dibawah nanti dinilai patut dan adil, jumlah mana diharapkan pula diantaranya dapat digunakan untuk penyediaan personil yang trampil serta alat perlengkapan pemadam kebakaran hutan yang memadai dan memenuhi kebutuhan yang dikelola diantaranya oleh para organsiasi kemasyarakatan yang peduli lingkungan ; -----

----- Menimbang, bahwa karena tuntutan para Penggugat pada hakekatnya lebih bersifat tanggung jawab moral dari pada tanggung jawab pidana ataupun perdata maka sebagaimana ungkapan Menteri Kehutanan selaku pembina teknis yang merasa turut bertanggung jawab atas terjadinya gangguan asap akibat kebakaran hutan dan siap

mundur padahal bukan ulah perbuatannya maka sebagai assosiasi wadah komunikasi, konsultasi dan koordinasi para anggota yang natabene adalah pengusaha-pengusaha yang selama ini telah banyak mengambil manfaat serta keuntungan dari hutan-hutan yang kini terbakar tersebut maka secara moral adalah wajar dan beralasan hukum untuk dibebankan ganti rugi ; -----

----- Menimbang, bahwa karena tuntutan ganti rugi terhadap derita yang telah dilanggar haknya atas lingkungan hidup yang baik dan sehat serta pemulihan lingkungan hidup yang telah tercemar tersebut kepada negara sesuai yang diatur undang-undang maka dalam pelaksanaannya para Penggugat hendaknya mengkoordinasikan dengan instansi terkait ; -----

----- Menimbang, bahwa tentang tuntutan agar putusan dalam perkara ini dapat dijalankan secara serta merta, Majelis berpendapat bahwa surat-surat bukti yang diajukan Penggugat belum memenuhi ketentuan Pasal 191 RBg karenanya haruslah ditolak Majelis ; -----

----- Menimbang, bahwa dalam perkara ini Majelis tidak meletakkan sita jaminan karenanya tidak ada sita jaminan yang harus dinyatakan sah dan berharga dan karena petitum gugatan Penggugat memuat clause ex aequo et bono maka amar putusan dibawah nanti dinilai tidaklah melampaui kewenangan Majelis ; -----

----- Menimbang, bahwa dengan seluruh pertimbangan diatas maka gugatan Penggugat akan dikabulkan sebahagian dengan menolak selain dan selebihnya dan karena para

Tergugat sebagai pihak yang dikalahkan maka para Tergugat tersebut harus dibebani untuk membayar biaya perkara ; -----

----- Mengingat Pasal-pasal dari peraturan perundang-undangan yang berkenaan dengan perkara ini ; -----

MENGADILI

Menyatakan :

DALAM EKSEPSI :

— Menolak eksepsi para Tergugat seluruhnya ; -----

DALAM POKOK PERKARA :

- Mengabulkan gugatan para Penggugat untuk sebagian ; -----
- Menyatakan bahwa tindakan para Tergugat yang kurang peduli terhadap lingkungan hidup merupakan perbuatan melawan hukum ; -----
- Menghukum para Tergugat secara tanggung renteng membayar ganti rugi atas pemulihan lingkungan hidup yang telah tercemar dan kepada penderita yang telah dilanggar haknya kepada para Penggugat yang seluruhnya sebesar Rp. 50.000.000.000,- (lima puluh milyar rupiah) dengan ketentuan agar pelaksanaannya dikoordinasikan dengan instansi terkait ; -----
- Menghukum para Tergugat untuk secara tanggung renteng membayar biaya perkara yang hingga saat ini seluruhnya ditaksir sebesar 274.000,- (dua ratus tujuh puluh empat ribu rupiah) ; -----

— Menolak gugatan para Penggugat selain dan selebihnya ; -----
 ----- Demikian diputuskan dalam permusyawaratan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Medan pada hari Senin tanggal 15 Juni 1998, oleh kami AMRIN D. BOER, SH. sebagai Hakim Ketua, SOFYAN ROYAN, SH. dan RUSMAN DANY AHMAD, SH., masing-masing sebagai Hakim Anggota, putusan mana diucapkan pada hari Kamis tanggal 18 Juni 1998 dalam sidang yang terbuka untuk umum oleh Hakim Ketua tersebut dengan didampingi Hakim-hakim Anggota tersebut dengan dibantu oleh JHONY SIOAHUTAR, Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Kuasa para Penggugat dan Kuasa para Tergugat tersebut ; -----

Terhadap kasus ini perlu dicatat bahwa : gugatan kelompok yang digunakan merupakan prosedur dalam hukum acara perdata yang untuk pertama kalinya digunakan dalam menyelesaikan sengketa kehutanan atau sengketa lingkungan. Hal ini merupakan langkah maju untuk menyelesaikan sengketa kehutanan, khususnya dalam kasus kebakaran hutan karena selama ini penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan sangat lemah, sedangkan kebakaran hutan hampir terjadi setiap tahun.

Hakim telah menghukum para tergugat (pengusaha hutan) untuk membayar ganti rugi atas pemulihan lingkungan yang tercemar kepada penderita dan penggugat sebesar Rp. 50.000.000.000,00. Namun dalam menerapkan ganti rugi ini terdapat kerancuan antara biaya pemulihan lingkungan dan ganti rugi. Biaya pemulihan lingkungan merupakan konsekuensi dijatuhkannya paksaan pemerintahan, dimana

aparatur pemerintah yang melakukan sendiri upaya pemulihan lingkungan atas beban biaya penanggung jawab kegiatan perusahaan. Dengan demikian, biaya pemulihan lingkungan diberikan kepada negara atau pemerintah bukan kepada korban atau penggugat, karena hal ini tidak sama dengan ganti rugi yang harus diberikan kepada korban atau penggugat atas kerugian yang dideritanya.

2.3. Penyelesaian Sengketa Kehutanan Diluar Pengadilan

Penyelesaian kasus-kasus kehutanan melalui lembaga peradilan sering kali tidak memberi rasa puas bagi penggugat/korban pencemaran, hal ini disebabkan dasar hukum positif yang sulit bagi penggugat/korban untuk berhasil dalam penyelesaian sengketa lingkungan dan kemungkinan kalah berperkara besar sekali. Hal ini menyebabkan orang enggan serta alergi menggugat sengketa kehutanan di gelanggang pengadilan. Selain itu terdapat beberapa kritik umum yang dilontarkan kepada pengadilan, antara lain :⁹⁷

1. Penyelesaian sengketa melalui litigasi sangat lambat, rata-rata membutuhkan waktu 10 – 15 tahun.
2. Biaya berperkara sangat mahal, sehingga lembaga peradilan hanya memberi kesempatan bagi orang-orang kaya.

⁹⁷ Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, h. 154-159.

3. Peradilan pada umumnya tidak responsif (unresponsive) terhadap kepentingan umum dan rakyat biasa.
4. Putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah (problem solving), karena ganti rugi pada hakekatnya tidak menghentikan perusakan dan pencemaran.
5. Kemampuan para hakim bersifat generalis, sehingga hakim tak dapat menyelesaikan masalah-masalah yang kompleks yang membutuhkan cara-cara penyelesaian berdasarkan keahlian yang profesional.

Dengan banyaknya kelemahan dan kritik dalam penyelesaian sengketa kehutanan melalui mekanisme peradilan, maka di beberapa negara, seperti Jepang, Amerika Serikat dan Canada telah dikembangkan bentuk penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan dan dikenal dengan nama "*extra judicial settlement of disputes*" atau populer disebut "*Alternative Dispute Resolution (ADR)*"; yaitu penyelesaian secara komprehensif di luar pengadilan.

ADR merupakan ekspresi responsif atas ketidakpuasan penyelesaian sengketa (lingkungan) melalui proses litigasi yang berbelit-belit. Alasan yang melatar belakangi munculnya minat dan perhatian terhadap ADR, adalah⁹⁸

1. Perlu adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang lebih fleksibel dan responsif bagi kebutuhan para pihak yang bersengketa.
2. Memperkuat terlibatnya masyarakat dalam proses penyelesaian sengketa.

⁹⁸ Suparto Wijoyo, *Op.cit.*, h. 92.

3. Memperluas akses mencapai keadilan setiap sengketa lingkungan yang memiliki ciri-ciri tersendiri yang terkadang tak sesuai dengan bentuk penyelesaian yang satu, akan cocok dengan bentuk penyelesaian yang lain.

Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan yang diatur dalam Pasal 75

UU Kehutanan merupakan pengaturan ADR di bidang kehutanan.

Pasal 75

- (1) Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan tidak berlaku terhadap tindak pidana sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.
- (2) Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi, dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan.
- (3) Dalam penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat digunakan jasa pihak ketiga yang ditunjuk oleh para pihak dan atau perampingan organisasi non pemerintahan untuk membantu penyelesaian sengketa.

Dari rumusan Pasal 75 UU Kehutanan dapat diformulasikan "legal issues" seputar ADR yang oleh UU Kehutanan diistilahkan penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan yakni : pengertian penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan, metode-yuridis penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dan tujuan penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan.

Berdasarkan Pasal 75 UU Kehutanan, pengertian penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dapat dideskripsikan sebagai upaya penyelesaian sengketa kehutanan yang diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan

besarnya ganti rugi dan atau tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan.

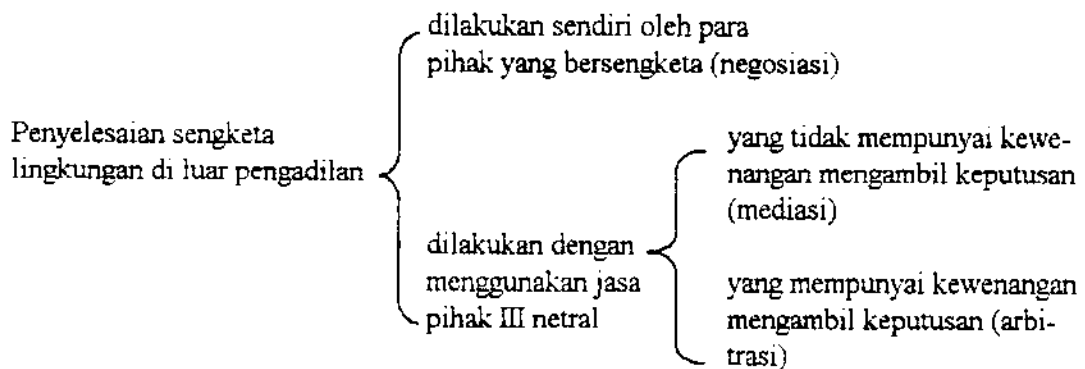
Dalam Pasal 75 UU Kehutanan dan penjelasannya tidak ditegaskan cara (metode-yuridis) penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan, maka untuk mengatasinya dapat mengacu pada Pasal 31 UUPH dan penjelasannya, karena kehutanan merupakan bagian dari lingkungan. Penjelasan Pasal 31 UUPH menyatakan bahwa

“Penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui perundingan di luar pengadilan dilakukan secara sukarela oleh para pihak yang berkepentingan.....”

Sesuai dengan penjelasan tersebut dan dikaitkan dengan Pasal 75 ayat (3) UU Kehutanan penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan menggunakan cara melalui perundingan di luar pengadilan yang dilakukan secara sukarela oleh para pihak dan dapat digunakan jasa pihak ketiga yang ditunjuk oleh para pihak atau perdampingan organisasi non pemerintah untuk membantu penyelesaian sengketa kehutanan. Jika disebutkan bahwa penyelesaian sengketa melalui perundingan para pihak yang berkepentingan dan dilakukan secara sukarela, maka Pasal 75 ayat (1) tidak perlu memformulasikan tentang tidak berlakunya penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan terhadap tindak pidana kehutanan karena antara penyelesaian sengketa dengan tindak pidana terdapat perbedaan dalam prosedur penegakan hukumnya.

Para pihak dalam penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan terdiri atas : Pihak yang berkepentingan, pihak ketiga (bila diperlukan) dan atau ditambah

organisasi non pemerintahan (OLH). Hal ini berbeda dengan penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan yang masih melibatkan instansi pemerintah. Pasal 75 ayat (3) UU Kehutanan menjelaskan tentang metode penggunaan jasa pihak ketiga, maka dengan mengacu pada Pasal 32 UUPH pihak ketiga yang dimaksud, baik yang memiliki kewenangan maupun yang tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Dengan demikian, sesuai Pasal 32 UUPH maka penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan (ADR) menurut Pasal 75 ayat (3) UU Kehutanan hanya berupa negosiasi, mediasi dan arbitrase, hal ini dapat digambarkan dalam skema di bawah ini :



Penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan menurut Pasal 75 UU Kehutanan bertujuan untuk mencapai kesepakatan mengenai pengembalian suatu hak, besarnya ganti rugi dan atau mengenai bentuk tindakan tertentu yang harus dilakukan untuk memulihkan fungsi hutan. Namun, dalam praktek penyelesaian kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, belum ada pihak-pihak yang berkepentingan (korban) menggunakan cara penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan. Hal ini

disebabkan belum diaturnya penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan dalam UU No. 5 Tahun 1967, walaupun sebenarnya penyelesaian ini dapat didasarkan pada Pasal 31 dan 32 UUPH.

Dengan adanya perubahan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang diatur dalam UU Kehutanan diharapkan dapat membawa pembaruan untuk menyelesaikan kasus-kasus kehutanan dan memudahkan akses keadilan bagi masyarakat yang menderita dan dirugikan akibat kerusakan hutan. Khusus dalam penyelesaian kasus kebakaran hutan, ADR diharapkan dapat meningkatkan penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan yang selama ini terjadi dan menjadi efek penjera bagi para pengusaha hutan untuk mencegah dan menanggulangi terjadinya kebakaran hutan.

Penyelesaian sengketa di luar pengadilan telah diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrasi dan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR). Macam penyelesaian ini berdasarkan Pasal 6 UU No. 30 Tahun 1999 meliputi : negosiasi, mediasi dan arbitrase. Arbitrase menurut Pasal 1 angka 1 adalah cara menyelesaikan suatu sengketa perdata di luar pengadilan umum yang didasarkan pada perjanjian arbitrase yang dibuat secara tertulis oleh para pihak yang bersengketa. Sesuai pengertian Pasal 1 angka 1, kasus-kasus lingkungan, khususnya kasus pencemaran udara akibat kebakaran hutan tidak dapat diselesaikan melalui arbitrase yang didasarkan UU No. 30 Tahun 1999, karena penyelesaian kasus-kasus lingkungan tidak logis untuk diperjanjikan (klausula arbitrase).

Khusus untuk penyelesaian sengketa lingkungan di luar pengadilan, sejak tanggal 17 Juli 2000 dapat dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2000 tentang Lembaga Penyedia Jasa Pelayanan Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup di luar Pengadilan sebagai pengaturan lebih lanjut dari Pasal 33 ayat (2) UUPH. Bantuan yang disediakan oleh lembaga penyedia jasa menurut PP No. 54 Tahun 2000 berupa arbiter atau mediator atau pihak ketiga lainnya, sedangkan pembentukan lembaga ini dapat dilakukan oleh :

1. Pemerintah Pusat, yang ditetapkan oleh Menteri dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan;
2. Pemerintah Daerah, yang ditetapkan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dan berkedudukan di instansi yang bertanggung jawab di bidang pengendalian dampak lingkungan daerah yang bersangkutan;
3. Masyarakat yang dibuat dengan akta notaris.

Tata cara penyelesaian sengketa lingkungan hidup melalui lembaga penyedia jasa dapat dilakukan oleh para pihak yang bersengketa dengan menggunakan permohonan bantuan kepada lembaga penyedia jasa dengan tembusan disampaikan kepada instansi yang bertanggung jawab di Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah. Selanjutnya instansi yang telah menerima tembusan permohonan bantuan wajib melakukan verifikasi tentang kebenaran fakta-fakta mengenai permohonan penyelesaian sengketa lingkungan dan menyerahkan kepada lembaga penyedia jasa. Setelah menerima hasil verifikasi lembaga wajib mengundang para pihak yang

bersengketa untuk melakukan perundingan dan penyelesaian sengketa lingkungan tersebut.

Dengan dikeluarkannya PP No. 54 Tahun 2000 ini diharapkan kendala-kendala yang dihadapi para pihak yang bersengketa melalui pengadilan dapat diselesaikan melalui lembaga penyedia jasa pelayanan penyelesaian lingkungan hidup di luar pengadilan. Kasus-kasus lingkungan, khususnya kebakaran hutan dapat diselesaikan dengan memberikan upaya penjera kepada pengusaha hutan agar lebih berhati-hati dalam melakukan usahanya dan tetap memperhatikan kualitas lingkungan.

2.4. Penyelesaian Sengketa Kehutanan dari Aspek Internasional

Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia tahun 1997, dampaknya tidak hanya dirasakan oleh masyarakat Indonesia saja tetapi sampai merugikan negara lain, oleh karena itu tragedi ini telah mendapat sorotan serius dari masyarakat Internasional. *Presiden World Wide Fund For Nature (WWF) Syed Babar Ali* mengatakan : kebakaran hutan di Indonesia bukan saja merupakan bencana nasional, tetapi juga bencana Internasional sebab jangkauan dampak kebakaran tersebut begitu besar sehingga mencapai beberapa negara lain, seperti Malaysia dan Singapura.⁹⁹

Kabut asap kebakaran hutan yang membubung melintasi batas-batas wilayah negara Indonesia dipastikan jauh lebih berbahaya dari pada pencemaran udara perkotaan. Pencemaran udara akibat asap kebakaran hutan di Indonesia (saat itu) telah

⁹⁹ Jawa Pos, *Kebakaran Hutan Jadi Bencana Internasional*, 23 September 1997.

menjadikan udara di kawasan Asia Tenggara lebih buruk daripada udara di Athena, Kairo maupun Mexico City.¹⁰⁰

Kerugian dan penderitaan yang diderita oleh negara lain, dapat menimbulkan sengketa lingkungan Internasional. Dalam "*The Management of International Environmental Disputes in The Context of Canada United States Relation : A Survey and Evaluation of Techniques and Mechanisms*", Catherina A Cooper berpendapat : "Sengketa lingkungan Internasional timbul ketika adanya suatu konflik kepentingan antara dua negara atau lebih (atau orang-orang dalam negara) mengenai perubahan situasi dan kondisi (baik kualitatif maupun kuantitatif) lingkungan."¹⁰¹

Kasus kebakaran hutan menunjukkan bahwa, sengketa lingkungan Internasional tidak terelakkan lagi, sehingga diperlukan prosedur dan mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan Internasional, mengingat sengketa lingkungan Internasional secara yuridis tidak cukup diselesaikan dengan satu kata "maaf".

Prosedur dan mekanisme penyelesaian sengketa lingkungan Internasional dapat berpedoman pada dokumen-dokumen Internasional yang berstatus "*Soft Law*". "*Soft Law*" atau "*Tertium Quid*" yang oleh beberapa penulis Perancis disebut "*Droit Vert*" "*Para Droit*" maupun "*Normes Sauvage*" adalah unsur-unsur hukum yang tidak

¹⁰⁰ Suparto Wijoyo, *Op.cit.*, h. 149

¹⁰¹ *Ibid.*, h. 150.

memiliki daya mengikat secara pasti,¹⁰² “*Soft Law*” berbeda dengan “*Hard Law*” yang merupakan ketentuan hukum yang memiliki daya mengikat secara ketat.

Dua bentuk utama dokumen Internasional yang bersifat “*Soft Law*” yang dapat digunakan sebagai panduan penyelesaian sengketa lingkungan Internasional adalah :¹⁰³

1. Publikasi dari *Experts Group on Environmental Law of the World Commission Environment and Development (WCED)* dalam publikasinya “*Environmental Protection and Sustainable Development : Legal Principles and Recommendations*” pada tahun 1987 dan
2. “*Rio Declaration on Environment and Development*” sebagai salah satu hasil dari “*The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*” atau yang dikenal dengan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bumi (Earth Summit) yang diselenggarakan di Rio de Janeiro, Brasil, tanggal 3 – 14 Juni 1992.

Penyelesaian sengketa lingkungan Internasional yang terdapat dalam Article 22 “*Legal Principles for Environmental Protection and Sustainable Development*” mengatur tentang “*Peaceful Settlement of Disputes*” sebagai berikut :¹⁰⁴

1. *States, when they cannot avoid international disputes concerning the use of a natural resource or concerning an environmental interference in accordance with the preceding article, shall settle such disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.*
2. *States shall accordingly seek a settlement of such disputes by negotiation, good offices, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to appropriate bodies or arrangements, whether global or regional, or by any other peaceful means of their own choice.*
3. *In the event of a failure to reach a solution by another non-binding peaceful means within a period of 18 months after the dispute has arisen or within any other period of time agreed upon by the States concerned, the dispute shall be submitted to conciliation at the request of any of the State concerned, unless it is agreed to proceed with an already agreed peaceful means or to submit the dispute to another binding or non-binding means of peaceful settlement.*

¹⁰² *Ibid.*, h. 152

¹⁰³ Siti Sundari Rangkuti, *Op.cit.*, h. 294.

¹⁰⁴ Siti Sundari Rangkuti, *Ibid.*, h. 295

4. *In the event that the conciliation envisaged in Paragraph 3, or any other non-binding means of peaceful settlement resorted to in lieu thereof, does not lead to a solution of the dispute, the dispute shall be submitted to arbitration or judicial settlement at the request of any of the State concerned, unless it is agreed to submit the dispute to another means of peaceful settlement.*

Dari ketentuan tersebut jelaslah bahwa penyelesaian sengketa lingkungan internasional dilakukan dengan *"peaceful means"* (sarana-sarana damai) yang meliputi : *"negotiation"*, *"good offices"*, *"enquiry"*, *"mediation"*, *"conciliation"*, *"arbitration"*, *"judicial settlement"*, *"resort to appropriate bodies or arrangements"*, dan *"other peaceful means of their own choic"*. Dengan demikian *"peaceful settlement of disputes"* lebih luas dari *"Alternative Settlement of Disputes"* (ADR), karena mencakup pula *"Judicial Settlement"*. *"Peaceful means"* terdiri atas *"binding or non-binding means of peaceful settlement"*. *"Arbitration"* dan *"Judicial Settlement"* termasuk jenis *"binding means"*.

Berkait dengan kasus kebakaran hutan, apabila negara lain merasa dirugikan atas penderitaan akibat asap kebakaran hutan mengajukan ganti kerugian, maka penyelesaian sengketa lingkungan internasional yang dapat dilakukan adalah melalui sarana-sarana damai (*peaceful settlement of disputes*), yang bentuknya tergantung dari para pihak yang bersengketa, baik melalui *"binding means"* atau *"non-binding means"*.

Penyelesaian sengketa internasional melalui *"binding means"* dapat dilakukan dengan cara arbitrase, yaitu menyelesaikan sengketa melalui the Permanent Court of Arbitration di Den Haag. The Permanent Court of Arbitration senantiasa digunakan sebagai lembaga penyelesaian sengketa internasional dan dapat dikatakan telah berhasil

membentuk hukum. Upaya lain dari "binding means" adalah dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Internasional di Den Haag, sebagai satu-satunya organisasi yang ada dalam masyarakat internasional untuk menyelesaikan sengketa secara hukum.¹⁰⁵

Upaya penyelesaian melalui "non binding means" dapat dilakukan melalui negosiasi, mediasi atau konsiliasi sesuai dengan persetujuan para pihak, sebab para pihak memegang kontrol atas sengketa itu dan dapat menerima atau menolak suatu penyelesaian yang diusulkan kalau mereka menganggapnya pantas.¹⁰⁶

Namun kenyataannya, hanya karena semangat Association of South East Asian Nation (The Spirit of ASEAN) saja, Indonesia selamat dari gugatan ganti kerugian dari negara-negara di Asia Tenggara, khususnya Malaysia dan Singapura atas musibah yang terjadi, bahkan beberapa negara telah membantu Indonesia untuk mengatasi tragedi tersebut.

¹⁰⁵ J.G. Merrills yang disadur oleh Ahmad Fauzan, *Penyelesaian Sengketa Internasional*, Tarsito, Bandung, 1986, h. 72.

¹⁰⁶ Siti Sundari Rangkuti, h. 296.

BAB V

PENUTUP

1. SIMPULAN

Beranjak dari tema yang diketengahkan dan analisa yang telah dilakukan, penelitian dan penulisan ini sampai pada simpulan sebagai berikut :

- 1.1. Melalui sarana pengawasan dan penerapan sanksi, penegakan hukum lingkungan administratif mempunyai misi menuntaskan masalah pencemaran atau kerusakan, penegakan ini mempunyai fungsi instrumental yaitu pengendalian perbuatan terlarang (pengendalian pencemaran pada sumbernya). UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan telah memuat wewenang pengawasan dan penerapan sanksi administrasi. Namun pengaturan penegakan hukum lingkungan administratif di bidang kehutanan masih tergantung pada Peraturan Pemerintah, sehingga belum dapat dilaksanakan secara optimal.
- 1.2. Penegakan hukum lingkungan kepidanaan mempunyai tujuan untuk menyelesaikan masalah pencemaran, yaitu dalam menerapkan sanksi pidana terhadap pelaku pencemaran/kerusakan lingkungan. Pelaku/Pembakar hutan ini dapat dilakukan oleh individu atau badan hukum, baik dengan sengaja atau karena kelalaiannya. Sistem pertanggungjawaban yang dianut UU Kehutanan menyatakan bahwa badan hukum dan atau pengurus bertanggungjawab atas tindak pidana yang dilakukan oleh badan hukum. Dengan sistem pertanggung-

jawaban pidana tersebut, maka badan hukum (perusahaan) yang menyebabkan kebakaran hutan dapat dikenai sanksi pidana, baik kepada pengurusnya berupa nestapa dan kepada badan hukumnya yaitu dengan ditambah masing-masing 1/3 pidana yang dijatuhkan dan perampasan hasil hutan dari hasil kejahatan. Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa tindak pidana pembakaran hutan merupakan delik formil, oleh karena itu dalam menyelesaikan kasus kebakaran hutan, tidak disyaratkan atau diharuskan terjadinya kebakaran hutan, tetapi perbuatan yang membakar atau membuang benda-benda yang menyebabkan kebakaran hutan sudah dapat dipidana.

- 1.3. Penyelesaian sengketa kehutanan terjadi antara perusak hutan dan korban, dengan ganti kerugian sebagai upaya penyelesaian. Penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan sering mengalami kendala dan hambatan dalam melakukan pembuktian, karena korban yang harus membuktikan adalah masyarakat awam yang tidak mengerti ilmu dan tidak mampu untuk mengehuarkan biaya dalam penyelesaian sengketa kehutanan melalui pengadilan. Dengan kelemahan ini UU Kehutanan telah memberi upaya penyelesaian sengketa kehutanan di luar pengadilan, "*Class Action*" (gugatan kelompok) dan kewenangan menggugat ("*Tus Standi*") dari organisasi lingkungan. Tujuan upaya ini agar masyarakat yang tidak mampu mendapatkan perlindungan hukum melalui pemberian ganti kerugian atas derita dan kerugian yang diterimanya, baik melalui bantuan pihak lain atau bersama-sama dalam suatu kelompok untuk menggugat

melalui "Class Action". Kebakaran hutan pada Tahun 1997 telah menimbulkan dampak yang diderita masyarakat Indonesia maupun masyarakat Internasional, khususnya Malaysia dan Singapura dan hal ini menimbulkan sengketa lingkungan Internasional perlu diselesaikan berdasarkan ketentuan hukum Internasional. Dengan adanya semangat "Association of South East Asian Nation" ("The Spirit of ASEAN"). Indonesia telah selamat dari gugatan negara lain.

2. SARAN

- 2.1. Pengaturan penegakan hukum lingkungan administratif baik pengawasan maupun penerapan sanksi dalam Undang-undang Kehutanan masih memerlukan peraturan pemerintah sebagai peraturan pelaksana, oleh karena itu perlu dibuat ketentuan peraturan pemerintah agar penegakan hukum lingkungan administratif dapat efektif untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan yang rutin terjadi setiap tahun. Mengenai pengaturan sanksi administrasi yang digabung satu bab dengan ganti rugi dalam undang-undang kehutanan perlu direvisi, karena fungsi sanksi administrasi adalah untuk mengembalikan/memulihkan pada keadaan semula, sedangkan fungsi ganti rugi adalah untuk memberi kerugian kepada korban, oleh karena itu Undang-Undang Kehutanan harus direvisi.
- 2.2. Penerapan sanksi pidana terhadap pelaku pembakaran hutan, khususnya terhadap badan hukum (perusahaa) sebaiknya diterapkan sanksi yang optimal untuk

menghentikan tindak pembakaran hutan. Sanksi pidana tersebut berupa pidana pokok, pidana tambahan dan tindakan tata tertib sebagaimana termuat dalam Pasal 78 ayat (15) UU Kehutanan atau Pasal 47 UUPH. Pertanggungjawaban pidana terhadap badan hukum dapat meliputi baik pengurus, badan hukum, atau pengurus dan badan hukum secara bersama-sama.

- 2.3. Dalam praktek penyelesaian sengketa kehutanan melalui peradilan banyak mendapat hambatan, baik dari prosedur, biaya dan faktor lain. Dengan adanya kelemahan tersebut UU Kehutanan telah memuat ketentuan sebagai alternatif, namun upaya ini belum dapat dilaksanakan secara maksimal, oleh karena itu perlu dilakukan revisi terhadap UU Kehutanan.

DAFTAR BACAAN

- Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Arikha Media Cipta, Jakarta, 1995.
- Addink, G.H., *Course on Environmental Law and Sustainable Development*, Literature, Penataran Nasional Hukum Lingkungan, Kerjasama Universitas Airlangga dan Universitas Utrecht, Surabaya, 8-13 Pebruari 1999.
- Algra, N.E. & H.C.J.G. Janssen, *Rechtsingang*, WoltersNoordoff, Groningen, 1981.
- Atamimi, Hamid S., Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia, Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi sebagai Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV, Disertasi, Fakultas Hukum Indonesia, 1990.
- Biezeveld, G.A., *Course on Environmental Law Enforcement*, Syllabus, Surabaya, 1995.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1989.
- , *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, 1994.
- , *Penegakan Hukum Administrasi Dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup*, dalam buku *Butir-butir Gagasan tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Haeruman, Herman, *Masalah Sosial Dalam Pembangunan Kehutanan*, Makalah pada Seminar Pascasarjana UI, Jakarta, 1992.
- Hariyanto, Ignatius. et.al., *Kehutanan Indonesia Pasca Soeharto, Reformasi Tanpa Perubahan*, SMK Grafika Indonesia Mardi Yuana, Bogor, 1998.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.
- Harahap. Yahya, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- Jhamtani, Hira, *Perangkat Hukum Dalam Pengelolaan Hutan Secara Berkelanjutan*, Jurnal Hukum Lingkungan Tahun IV No. 1/1997.

- J.G. Merrils (Ahmad Fauzan), *Penyelesaian Sengketa Internasional*, Tarsito Bandung, 1986.
- Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Dampak, Faktor dan Evaluasi*, September, 1998.
- Kartono, *Tanggungjawab Pidana Perusahaan Dalam Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 1997.
- Logan, R.G., *Information Sources in Law*, Butterworth Guides to Information Sources, Butterworth & Co. (Publisher) Ltd. London, 1986.
- Moestadji, *Kelembagaan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Daerah Dalam Upaya Peningkatan Kualitas Pembangunan Daerah*, dalam buku Butir-butir Gagasan Penyelenggaraan Pemerintahan yang layak, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996.
- Nawawi, Barda Arief dan Muladi, *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1984.
- Prasetya, Rudy, *Perkembangan Korporasi Dalam Proses Modernisasi dan Penyimpangannya*, Makalah Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1989.
- Rangkuti, Siti Sundari, *Hukum Lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*, Airlangga University Press, Surabaya, Edisi Kedua, 2000.
- , *Penegakan Hukum Lingkungan Administratif di Indonesia*, Pro Justitia, Tahun XVII Nomor 1, Bandung, 1999.
- Reksodipuro, Mardjono, *Pertanggungjawaban Pidana Korporasi Dalam Tindak Pidana Korporasi*, Makalah dalam Seminar Nasional Kejahatan Korporasi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1989.
- Salim, *Dasar-dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997.
- Santosa, Mas Achmad, *Konsep dan Penerapan Gugatan Perwakilan (Class Action)*, ICEL, Jakarta, 1997.
- Spelt, N.M. – J.B.J.M. ten Berge, *Pengantar Hukum Perizinan*, Disusun oleh : Philipus M. Hadjon, Yuridika, Surabaya, 1993.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1993.

Surakhmad, Winarno, *Pengantar Penelitian Ilmiah, Dasar, Metode dan Teknik*, Transito, Bandung, 1990.

Utrech dalam Chidir Ali, *Badan Hukum*, Alumni, Bandung, 1991.

Van Dijk, P. et.al., *Van Apeldoorn's Inleiding tot de Studie van het Nederlandse Recht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1988.

Walhi, Bumi Wahana Strategi Menuju kehidupan yang Berkelanjutan, 1993.

Wijoyo, Suparto, *Karakteristik Hukum Acara Peradilan Administrasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 1997.

-----, *Penyelesaian Sengketa Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, 1999.

Zain, Alam Setia, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (LNRI Tahun 1999 Nomor 67 dan TLNRI Nomor 3888)

Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (LNRI Tahun 1997 Nomor 68 dan TLNRI Nomor 3699)

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (LNRI Tahun 1990 Nomor 39 dan TLNRI Nomor 3419)

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi (LNRI Tahun 999 Nomor 13 dan TLNRI Nomor 3802).

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan (LNRI Tahun 1985 Nomor 39 dan TLNRI Nomor 3294)

Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1979 tentang Perencanaan Hutan (LNRI Tahun 1979 Nomor 50 dan TLNRI Nomor 2945)