

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فَمَنْ كَفَرَ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ
وَكَيْفَ يَكْفُرُ مَنْ كَفَرَ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ
فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ
فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ فَمَنْ يَكْفُرْ
(Q.S. 28:77)

"...Dan berbuat baiklah,
sebagaimana Allah telah berbuat baik kepadamu.
Dan janganlah kamu berbuat kerusakan di bumi Sesungguhnya
Allah tidak menyukai orang-orang yang berbuat kerusakan."
(Q.S. 28:77)

Karya ini khusus kupersembahkan untuk :

Istri tercinta : Yarlina Yacoub, SE.,Msi
Anak-anakku tersayang : M.Ghifari Prima Asli & Maghfirah Aafa Asli
Orang tuaku tersayang : Ayahnda Djaimin K (alm) & Ibunda Amini

**PENEGAKAN HUKUM DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN
YANG DILAKUKAN OLEH KORPORASI DI AREAL HTI
DAN HPH DI KALIMANTAN BARAT
(Kajian Kriminologis)**

Disusun Oleh :

ASWANDI
NIM. B4A 097 009

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal : 5 April 2001**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.



**Mengtelahi Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**

Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji dan syukur kehadiran Allah Yang Maha Esa, karena atas berkah, rahmat dan hidayah-NYA Penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini merupakan syarat utama dalam menyelesaikan program Pascasarjana di bidang Ilmu Hukum pada Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari bahwa rampungnya tesis ini berkat bantuan baik yang bersifat materil maupun moril dari berbagai pihak. Karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof.Dr. I.S. Susanto, SH selaku pembimbing penulisan tesis ini, yang dengan ketelitian dan kesabarannya memberikan curahan ilmupengetahuan sehingga menyadarkan penulis untuk senantiasa terus belajar dan mencintai ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum pidana dan kriminologi.
2. Bapak Kepala Kantor Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, terutama Bapak Hendrik Nunde selaku Kepala Seksi Pelestarian pada Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat; Bapak Kepala Kantor Dinas Kehutanan DATI I Propinsi Kalimantan Barat, terutama Bapak Syaharuddin selaku Kepala Seksi Sarana Penyuluhan pada Dinas Kehutanan Kalimantan Barat; Bapak Wawan Hermawan selaku Kepala Seksi Kerusakan Lingkungan BAPEDALDA Kalimantan Barat yang telah bersedia dan banyak memberikan informasi sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.
3. Semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dukungan kepada penulis sehubungan dengan penyelesaian tesis ini.

4. Tak lupa penulis mengucapkan terima kasih atas pengertian, dukungan serta do'a dari isteriku tercinta Yarlina Yacoub, SE, M.Si dan anakku tersayang Muhammad Ghifari Prima Asli, Maghfira Aufa Asli yang dengan segala kesabarannya mendampingi penulis, dan Ibunda Amini dan Ayahnda Djaimin Kasiran (alm) yang mengasuh, mendidik penulis hingga seperti sekarang ini, serta Mita - Maryono yang ikut mendorong; Tak lupa penulis ucapkan terima kasih kepada Ayahnda H. Yacob Arief – Ibunda Hj.Rati'ah Harun, dan Bang Drs. Eddy R. Yacoub, M.Si beserta keluarga, Kak Yarlina beserta keluarga, Kak Yardiaty beserta keluarga, Yarlina beserta keluarga, Yarlili beserta keluarga, Reddy R. Yacoub, ST., Younk beserta keluarga, dan Riyath, atas segala dukungan dan do'a dalam penulis menyelesaikan studi magister ilmu hukum pada Universitas Diponegoro.

Penulis menyadari pula bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, baik menyangkut materi maupun sistematika penyusunannya, karenanya kritik dan saran sangat penulis harapkan demi perbaikan tesis ini.

Akhir kata semoga Allah SWT membalas budi baik mereka dengan balasan pahala yang tak terhingga. Amiin

Semarang, April 2001

Penulis

RINGKASAN

Tekad pemerintah untuk menghadapi perusahaan-perusahaan (korporasi seperti HTI dan HPH) yang melakukan kegiatan pembakaran hutan seperti tahun 1997 ke pengadilan guna diadili dan dijatuhi sanksi yang keras hingga sekarang tidak ada realisasinya. Melainkan terhadap kasus kebakaran hutan tersebut hanya diselesaikan secara persuasif belaka dan terhadap korporasi yang bersangkutan hanya diberi tindakan administratif dengan alasan demi untuk pembangunan.

Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini instansi Kehutanan beserta jajarannya di yang ditandai dengan aktivitas Polisi khusus (Polsus) Kehutanan dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan di Kal-Bar di dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, dipengaruhi oleh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, teknologi; pengaruh tersebut bisa pula dilihat dari manusianya baik sebagai pribadi maupun sebagai penegak hukum dimana ia menjadi anggota dari lembaganya. Dalam menghadapi kebakaran hutan seperti tahun 1997, birokrasi pemerintah hanya berupaya memadamkan api belaka, dan ini-pun tidak membawa hasil yang maksimal.

Penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tahun 1997 di Kalbar tidak terlaksana sebagaimana mestinya, dikarenakan : Tidak adanya kemauan atau tidak bekerjanya secara sungguh-sungguh aparat penegak hukum terutama birokrasi pemerintah yang ada di daerah ini untuk melaksanakan penyelidikan dan penyidikan terhadap perusahaan HTI dan HPH (Korporasi) yang melakukan pembakaran hutan; Selama ini penguasa/pemerintah selalu menganggap bahwa masyarakat peladang berpindahlah yang mengakibatkan kebakaran hutan dan penegakan hukum selalu ditujukan kepada mereka.

Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini instansi Kehutanan beserta jajarannya di Kalbar dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi terdapat kendala-kendala yang mempengaruhinya, seperti: Minimnya jumlah aparat Polsus dan PPNS Departemen Kehutanan, dan kurangnya pemahaman tentang penyelidikan dan penyidikan tentang tata cara pengumpulan bukti awal yang berkaitan dengan perusakan dan pencemaran lingkungan akibat kebakaran hutan, apalagi yang dilakukan oleh korporasi; Tidak adanya saling berkoordinasi antara instansi Kehutanan dengan Kepolisian/penyidik; Adanya penyalahgunaan diskresi yang ada padanya sehingga tidak dilakukannya penyelidikan dan penyidikan; Mengenai pembentukan, substansi dan penerapan hukum/Undang-Undang yang berkaitan dengan perlindungan hutan dari perusakan/kebakaran ataupun mengenai lingkungan hidup mengandung cacat atau tidak adil, tidak demokratis, serta diskriminatif; Adanya kebijakan pembangunan di bidang ekonomi dengan pertumbuhan yang setinggi-tingginya, mendorong penguasa/pemerintah mengeluarkan kebijakan-kebijakannya yang hanya mementingkan kepentingan politik pemerintah dan keuntungan yang besar bagi elit penguasa/pejabat pemerintah beserta kelompoknya semata (korporasi/ konglomerat); Penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menggunakan pendekatan kekuasaan dari pada hukum, birokrasi yang kuat (sentalistik) dan tidak netral serta tidak profesional serta adanya

intervensi penguasa/pemerintah terhadap penegakan hukum (kemandirian dan kebebasan) di negeri ini; Di Kal-bar, bekerjanya birokrasi pemerintah hanya mengikuti/menunggu petunjuk atau kebijakan dari penguasa/ pemerintah Pusat dan telah terkooptasi dengan kebijakan dan tindakan yang diambil penguasa/pemerintah (Orde Baru) yang terkenal otoriter, birokrasi yang sudah dilanda krisis moral dan di tubuh birokrasi yang masih menguat dengan nepotisme, kolusi, dan korupsi (NKK), dimana hingga sekarang ini pengaruhnya masih sulit untuk dihilangkan; Persepsi aparat pemerintah (birokrat) dari instansi kehutanan dan jajarannya di Kalbar terhadap terjadinya kebakaran hutan tahun 1997, bahwa kebakaran hutan pada umumnya sebagai akibat dari adanya kegiatan perladangan berpindah yang dilakukan dengan pembakaran oleh masyarakat di sekitar hutan; Persepsinya aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, bahwa hendaknya penegakan hukum tersebut dilaksanakan secara persuasif yakni demi alasan pembangunan, jadi tidak mesti selesai secara pidana; Namun demikian, persepsi aparat pemerintah (birokrat) tersebut akan menjadi negatif, jika terhadap kasus kebakaran hutan 1997 yang dilakukan oleh korporasi tersebut dilaksanakan penyelidikan dan penyidikan, penuntutan dan diadili di depan Pengadilan, apalagi terhadap pihak perusahaan (korporasi) yang bersangkutan dijatuhi hukuman (pidana penjara). Oleh karena di balik terjadinya kebakaran hutan tahun 1997 yang dilakukan oleh korporasi tersebut bukan tidak mungkin terdapat tindakan kejahatan nepotisme, kolusi dan korupsi yang tersangkut atau terlibat di dalamnya para oknum penguasa/pejabat pemerintah bersama-sama dengan pihak perusahaan (korporasi) yang bersangkutan. Jadi hal tersebut sedikit banyak akan berhubungan dengan psikologis pejabat pemerintah yang bersangkutan yakni terutama sekali menyangkut citra atau nama baik aparat dan organisasi instansi kehutanan yang bersangkutan.

Karena birokrasi pemerintah Departemen Kehutanan beserta jajarannya telah diberi kewenangan bersama Kepolisian untuk melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan di bidang Kehutanan, dan keberadaannya atau tempatnya berada di tengah-tengah masyarakat, maka sudah semestinya memiliki kesadaran moral, kemauan, perhatian, merasakan, serta memahami kondisi dan tuntutan masyarakat mengenai pentingnya penegakan hukum secara sungguh-sungguh terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini instansi Kehutanan beserta jajarannya di bidang Kehutanan, hendaknya bertindak sesuai dengan kapasitas atau tujuan yang telah ditetapkan, yang didukung sarana dan prasarana yang memadai, struktur organisasi, administrasi atau manajemen yang baik dan terbuka serta mampu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan baik. Karena itu perlu memberdayakan masyarakat seperti Lembaga Swadaya masyarakat (LSM) untuk ikut mengawasi. Selain itu hendaknya setiap persepsi aparat pemerintah (birokrat) terutama dari instansi Kehutanan dan jajarannya tidak lagi berpandangan bahwa pengertian hutan adalah hanya berupa kayu yang dapat dieksploitasi dan diekspor ke luar negeri secara besar-besaran demi pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, namun merusak dan mencemari lingkungan akibat rusak atau terbakarnya hutan yang meresahkan dan merugikan rakyat banyak.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
RINGKASAN	iv
DAFTAR ISI	vi
 BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	12
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian	12
D. Kerangka Pemikiran	13
E. Metode Penelitian	28
F. Sistematika	33
 BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian Hutan dan Perlindungan Hutan dari Kerusakan/ Kebakaran	38
1. Pengertian Hutan	38
2. Perlindungan Hutan dari Kebakaran	45
B. Perkembangan Pemikiran Studi Kriminologi	69
C. Tinjauan Upaya Penegakan Hukum	80
1. Pelanggar Hukum (Pelaku Kejahatan)	99
2. Korban/Masyarakat	108
3. Penegak Hukum	113
4. Hukum/Undang-Undang	115
 BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	
A. Gambaran Umum dan Hutan Di Kalimantan Barat	118
1. Gambaran Umum Kalimantan Barat	118
2. Hutan di Kalimantan Barat	124

B.	Bekerjanya Birokrasi Pemerintah Dalam Proses Penegakan Hukum Terhadap Kasus Kebakaran Hutan Yang Dilakukan Oleh Korporasi Di Kalimantan Barat	129
1.	Kebijakan Pemerintah dan Perilaku Korporasi Dalam Terjadinya Perusakan/Pembakaran Hutan dan Lahan	129
2.	Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan	167
3.	Pengaruh Struktur Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya Terhadap Penegakan Hukum	182
4.	Peranan Birokrasi Dalam Pembentukan Hukum/ Undang-Undang	206
5.	Kinerja Birokrasi Pemerintah Dalam Proses Penegakan Hukum	240
C.	Persepsi Aparat Pemerintah (Birokrat) Terhadap Penegakan Hukum dalam kasus Kebakaran Hutan Yang Dilakukan Oleh Korporasi	274

BAB IV : PENUTUP

A.	Kesimpulan	288
B.	Saran	295

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya antara pembangunan dan lingkungan tidak dapat dipisahkan atau antara keduanya saling kait mengkait. Salah satu pertimbangan yang mendorong diperpadukannya lingkungan dengan pembangunan adalah adanya keprihatinan terhadap kemampuan lingkungan untuk menopang pembangunan secara berkelanjutan. Oleh karena itu kemampuan sumber daya alam dan lingkungan dalam menopang proses masa depan perlu dilestarikan. Inilah kesimpulan penting yang melahirkan konsep “pembangunan berkelanjutan” yang kemudian menjadi benang merah dalam laporan Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan, dan dirumuskan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri.¹

Sebagai tindak lanjut dari konferensi Stockholm 1972 tentang Lingkungan Hidup Manusia, pemerintah Republik Indonesia membentuk panitia Interdependental yang disebut Panitia Perumus dan Rancangan bagi Pemerintah di bidang Pengembangan Lingkungan Hidup berdasarkan Keputusan Presiden No. 16/1972 dan panitia ini berhasil merumuskan program pembangunan lingkungan

¹ Emil Sulim, “Pola Pembangunan Terlanjutan”, dalam Buku “**Hari Depan Kita Bersama**” Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan, Alih Bahasa Bambang Surnatri, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta 1988 : xxiii.

dalam repelita II GBHN 1973-1978.² Selanjutnya mengenai kaitan antara lingkungan dan pembangunan selalu ditingkatkan pengembangannya seperti terlihat dalam setiap kemunculan GBHN, antara lain dalam GBHN 1998 : “Pembangunan lingkungan hidup di arahkan agar lingkungan hidup tetap berfungsi sebagai pendukung dan penyangga ekosistem kehidupan dan terwujudnya keseimbangan, keselarasan, keserasian yang dinamis antara sistem ekologi, sosial ekonomi, sosial budaya agar dapat menjamin pembangunan yang berkelanjutan.”.³

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, menyebutkan, pengelolaan lingkungan hidup diselenggarakan dengan asas tanggung jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.

Setiap orang mempunyai hak yang sama atas lingkungan hidup yang baik dan sehat; atas informasi lingkungan hidup yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup; mempunyai hak untuk berperan dalam rangka pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997). Disamping itu, setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta

² Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi keenam, Cet. Ketiga belas, Gadjah Mada University Press, 1997, 42.

³ Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN.

mencegah dan menanggulangi pencemaran dan kerusakan lingkungan; setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan (Pasal 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997).

Menteri melakukan pengawasan terhadap penataan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan di bidang lingkungan hidup. Untuk melakukan pengawasan tersebut, Menteri dapat menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan. Dalam hal wewenang pengawasan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, Kepala Daerah menetapkan pejabat yang berwenang melakukan pengawasan” (Pasal 22 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997).

Sebelumnya peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 Tentang Perlindungan Hutan; dan lain-lain peraturan yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan. Kemudian setelah pada tahun 1998 pemerintahan Orde Baru runtuh, maka akhirnya keberadaan Undang-Undang No. 5 tahun 1967 tersebut dianggap sudah tidak sesuai lagi dan pada masa pemerintahan Presiden Habiby dikeluarkanlah Undang-Undang kehutanan yang baru yakni Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diundangkan pada tanggal 30 September 1999. Dengan berlakunya Undang-undang ini maka Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 sudah dicabut dan dianggap tidak berlaku lagi.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, yaitu sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, dinyatakan bahwa, "Setiap orang dilarang membakar hutan kecuali dengan kewenangan yang sah; Masyarakat di sekitar hutan mempunyai kewajiban ikut serta dalam usaha pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan; Ketentuan-ketentuan tentang usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan diatur dengan Peraturan Daerah Tingkat I dengan memperhatikan petunjuk Menteri" (Pasal 10). Selain itu dalam Pasal 41 sampai dengan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga telah diatur mengenai ketentuan yang melarang dan mengancam dengan hukuman terhadap setiap orang ataupun badan hukum melakukan tindakan yang melawan hukum baik dengan sengaja maupun tidak sengaja yang mengakibatkan pencemaran/atau kerusakan lingkungan hidup.

Di Indonesia hampir setiap tahun selalu dihadapkan pada persoalan kebakaran hutan atau lahan yang cukup serius dan menimbulkan kerugian tidak sedikit. Banyak faktor yang bisa menyebabkan terjadinya kebakaran hutan, baik karena tindakan manusia maupun karena daya-daya alam. Kebakaran hutan yang disebabkan karena tindakan manusia, antara lain dapat disebabkan karena adanya kegiatan lahan dengan cara membakar yang tidak terkendali oleh pemilik atau pihak perusahaan hutan (korporasi) untuk kepentingan perkebunan seperti perkebunan karet, sawit, coklat dan lain-lain. di samping itu adanya pembukaan lahan pertanian baru atau kegiatan ladang berpindah dengan cara membakar yang dilakukan oleh sebagian masyarakat di sekitar hutan terlebih-lebih pada musim panas panjang

(kemarau).⁴

Penyiapan lahan dengan cara pembakaran pada kenyataannya masih saja atau banyak dilakukan, oleh karena cara seperti ini untuk saat sekarang merupakan cara yang paling efisien dan murah, walaupun dampaknya sangat luas. Demikian pula pembakaran hutan dan semak belukar untuk tujuan pertanian/perladangan yang dilakukan oleh petani/peladang untuk saat ini masih merupakan kebiasaan masyarakat tradisional yang sudah turun temurun sehingga memerlukan waktu yang cukup lama untuk mengubahnya.⁵

Demikian pula di Kalimantan Barat, hampir setiap tahun selalu terjadi kebakaran hutan atau lahan. Pada tahun 1990 sampai Maret 1996 kebakaran hutan mencapai luas 8.233,69 Ha.⁶ Kemudian selama tahun 1997, telah terjadi kebakaran hutan dan lahan yang mencapai 45.954,46 Ha. dengan kerugian fisik berupa HTI, hutan alam sekunder, semak belukar Rp. 64.766.756.675,- dan kerugian non fisik berupa biaya pengobatan untuk kasus penyakit Rp. 180.198.000,- sehingga total kerugian akibat kebakaran hutan di tahun 1997 diperkirakan mencapai Rp. 64.946.954.675,-.⁷ Dengan demikian kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 merupakan kebakaran yang sangat parah dan mendatangkan kerugian amat besar. Pada umumnya penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan tersebut diduga keras karena adanya kegiatan penyiapan lahan oleh perusahaan-perusahaan seperti

⁴ Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (PUSDALKARHUTLA) Kalimantan Barat, 1996: 1.

⁵ Ibid. : 9 – 10.

⁶ Ibid.

⁷ Kanwil Departemen Kehutanan dan Perkebunan Propinsi Kalimantan Barat, Tahun 1998.

HTI, pekebunan dan proyek transmigrasi dengan cara membakar dalam areal yang relatif luas dan dilakukan secara tidak terkendali.

Berdasarkan hasil evaluasi titik panas (*hot spot*) dari pemantauan satelit NOAA di wilayah Sumatera dan Kalimantan, diketahui bahwa gangguan asap yang melanda di berbagai daerah khususnya di Sumatera dan Kalimantan berasal dari kegiatan penyiapan lahan dengan pembakaran yang dilakukan oleh perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan, Hutan Tanaman Industri dan Transmigrasi.⁸

Di Kalimantan Barat ada beberapa perusahaan yang membuka lahan atau kegiatan dengan cara membakar hutan atau lahan sehingga menyebabkan terjadinya kebakaran hutan, dimana titik-titik api atau titik panas (*hot spot*) tersebut justru terdapat di areal hutan atau lahan yang diusahakan atau dikelola oleh perusahaan-perusahaan yang bersangkutan. Diduga keras perusahaan-perusahaan tersebutlah yang melakukan pembakaran hutan atau lahan secara tidak terkendali. Karena itu pemerintah pada waktu itu bertekad untuk menghadapkan perusahaan-perusahaan yang bersangkutan ke pengadilan guna diadili dan dijatuhi sanksi yang keras.

Tekad pemerintah untuk menindak tegas pelaku atau pengusaha (korporasi) yang diduga keras membakar hutan atau lahan secara tidak terkendali sebagaimana dikemukakan sebelumnya di atas, menurut berbagai kalangan atau sebagian masyarakat memang sudah sewajarnya untuk dilakukan. Hal ini mengingat berbagai alasan, antara lain : pada dasarnya perusahaan-perusahaan tersebut mempunyai kewajiban untuk melindungi dan menjaga keamanan hutan terutama di

⁸ Surat Menteri Kehutanan RI Nomor 899/Menhut-VI/97, tanggal 8 Agustus 1997 kepada Kepala Kantor Wilayah Dephut Propinsi se-Sumatera dan se-Kalimantan, perihal Penyiapan Lahan dengan Pembakaran.

areal hutan atau lahan yang dikelola oleh pengusaha atau perusahaan yang bersangkutan dari kerusakan atau kebakaran hutan; tindakan pembakaran hutan secara tidak sah merupakan perbuatan yang dilarang dan terhadap pelakunya diancam dengan hukuman oleh undang-undang. Selama ini perusahaan-perusahaan tersebut telah mendapat kemudahan dan sering diuntungkan oleh pemerintah terutama di masa pemerintahan Orde Baru, seperti berupa izin untuk mengelola hutan dalam areal yang relatif sangat luas, mengeksploitasi hutan secara besar-besaran dan sebagainya.

Dengan kemudahan-kemudahan dari pemerintah tersebut membuat para pengusaha atau perusahaan yang bersangkutan cenderung merasa dianak-emaskan dan bertindak bebas yang pada akhirnya dapat merugikan masyarakat, seperti hak ulayat masyarakat di sekitar atas hutan dan hasil hutan terampas, pembukaan lahan dengan cara pembakaran secara tidak terkendali, mengeksploitasi hutan secara besar-besaran, dan sebagainya, sehingga kondisi masyarakat di sekitar hutan hingga sekarang masih tetap miskin.

Karakteristik dari kegiatan pembakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh pengusaha (korporasi) tidak lepas dengan adanya motif yang menonjol dari pengusaha (korporasi) yang bersangkutan, terutama yang bermodal besar untuk mendapatkan keuntungan yang sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan kelestarian hutan atau lingkungan. Dalam membuka lahan cenderung dilakukan dengan cara membakar hutan dalam areal yang relatif luas dan tidak terkendali, sehingga menyebabkan timbulnya kebakaran hutan atau lahan yang berakibat kerugian yang amat besar, antara lain seperti rusaknya hutan dan segala sesuatu yang

ada di atasnya, timbulnya dampak asap tebal mengganggu kesehatan manusia, serta dampak lainnya seperti air, udara, tanah dan sebagainya (sosial, ekonomi, pembangunan). Dengan kata lain kebakaran hutan atau lahan oleh pengusaha atau perusahaan (korporasi) bukan sekedar kejahatan biasa, oleh karena tindakan pengusaha atau perusahaan dimaksud selain mengutamakan keuntungan (*profit*) yang sebanyak-banyaknya tetapi juga dimungkinkan sekali untuk mengembangkan atau melebarkan usaha atau kegiatannya tanpa memperdulikan kelestarian dan keamanan hutan dari bahaya kerusakan atau kebakaran hutan dan yang lebih nyata lagi adalah berusaha sedemikian rupa menghindari perbuatannya tersebut dari jeratan hukum.⁹

Pembangunan kehutanan yang selama ini dilaksanakan lewat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1970 tentang Pengusahaan Hutan, ternyata memungkinkan bagi pemegang konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) lewat alas hak Pengelolaan atau pemegang Hak Guna Usaha (Perkebunan besar untuk meniadakan hak-hak rakyat, terutama masyarakat hukum adat). Tampaknya, cara-cara perolehan tanah atau penguasaan tanah menurut hukum asli (adat) dianggap tidak pernah ada.¹⁰ Janji-janji dari pihak pengusaha atau perusahaan seperti HPH,

⁹ Di Indonesia, perkembangan korporasi yang luar biasa di samping karena peranan pemerintah melalui pengaturan yang memberi kemudahan berusaha dan fasilitas lainnya, juga karena sifat korporasi yang cenderung ekspansif. Usaha mendorong pertumbuhan dan perkembangan korporasi ini adalah sejalan dengan tuntutan dalam memenuhi tahapan-tahapan pembangunan yakni dengan meletakkan dasar-dasar pembangunan industri dalam menyongsong era Pembangunan Jangka Panjang Kedua, disamping pengaruh globalisasi pada beberapa tahun belakangan. Sumbangan korporasi berupa pajak dan devisa, tersedianya lapangan kerja bagi masyarakat, sehingga korporasi nampak sangat positif. Namun di sisi lain, kita juga menyaksikan perilaku negatif yang ditunjukkan oleh korporasi seperti pencemaran, pengurasan sumber daya alam yang terbatas, persaingan curang, manipulasi pajak, eksploitasi terhadap buruh, produk-produk yang membahayakan kesehatan pemakainya serta penipuan terhadap konsumen. I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, cet. 1, 1995, hal 1.

¹⁰ Andik Hardiyanto, *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang – Hasil Studi Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia*, Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) Bekerjasama dengan INPI-Pact, Bandung, 1998, hal 44.

HTI yang semula hendak memajukan dan mensejahterakan masyarakat setempat ternyata hingga sekarang tidak ada realisasinya. Bahkan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan sering dikambing hitamkan karena melakukan kegiatan peladangan berpindah.¹¹ Apabila dicermati bahwa persoalan tersebut di atas sebenarnya baik langsung ataupun tidak langsung ada kaitannya dengan strategi pembangunan yang dijalankan Pemerintah Orde Baru ketika berkuasa.¹²

Walaupun demikian sehubungan dengan hal tersebut, Koordinator Program Hutan Sekretariat Nasional Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Logina Ginting dalam dialog Nasional tanggal 18 Agustus 1999, antara lain menyatakan bahwa Janji Pemerintah akan menindak tegas pelakunya ternyata hanya menghiasi koran-koran tanpa ada tindak lanjutnya.¹³

Ada sebuah penelitian yang mengkaji mengenai penegakan hukum lingkungan terhadap kasus kebakaran hutan di tahun 1997, seperti yang dilakukan oleh Herrylius, Program Pascasarjana Undip Semarang, Tahun 1998, berjudul

¹¹ Lihat Michael R. Dove, *Sistem Perladangan di Indonesia (Suatu Studi Kasus dari Kalimantan Barat)*, Penerbit Gadjah Mada University Press, 1988; Lihat juga Herwasono Soedjito, *Masyarakat Dayak : Peladangan Berpindah dan Pelestari Plasma Nutfah Dalam Kusunaka Adimihardja, dkk, Petani Merajut Tradisi Era Globalisasi*, Penerbit Humaniora Utama Press (HUP) Anggota Ikapi, Bandung, cet. Pertama, 1999 : 112). Masyarakat Dayak di Kalimantan Sering divonis sebagai perambah dan perusak hutan hanya karena mereka berladang berpindah. Berladang berpindahnya Dayak (istilah yang lebih tepat adalah ladang daur ulang), memang banyak memanfaatkan hutan. Akibatnya, peladang daur ulang ini dirancukan dengan peladang berpindah, dan mereka sering dikambinghitamkan sebagai pemusnah nutfah.

¹² Patut dicermati bahwa semangat pembangunan selama masa Orde Baru terdapat strategi pemerintah Orde Baru yang mengutamakan pencapaian pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi dengan dukungan penciptaan stabilitas politik nasional yang kuat. Dan sejarah agraria Orde Baru membuktikan bahwa, land reform – tidak lagi menjadi dasar bagi pelaksanaan cita-cita Pemerintah Orde Baru untuk memperbaiki kehidupan rakyat, terutama masyarakat petani miskin. Sebaliknya, sesuai dengan keinginan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi, Pemerintah Orde Baru memilih mengembangkan revolusi hijau, agriindustri, dan memperbanyak konsesi Hak Pengusahaan Hutan (HPH) dan lain sebagainya. Untuk mendukung pelaksanaan kebijaksanaan pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi itu, Pemerintah Orde Baru menrbikin berbagai peraturan perundang-undangan yang berkait langsung dengan alokasi sumber-sumber agraria, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan, dan lain-lainnya. Lihat Andik Hardiyanto, *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang, Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) Bekerjasama dengan INPI-Pact*, 1998, Bandung : 4. Juga lihat Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia – dari Tesis Kekuasaan kehakiman di Indonesia, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Sejak Kembali Ke UUD 1945, ELSAM, Cet. Pertama, 1997.*

¹³ Kompas, tanggal 20 September 1999.

“Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Rangka Perlindungan Korban Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi”. Penelitian ini difokuskan pada masalah bagaimanakah penegakan hukum terhadap pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan yang menyangkut sanksi pidana, sanksi perdata, dan sanksi administrasi; dan bagaimana perhatian penegak hukum (birokrasi) dalam memberikan perlindungan terhadap korban pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Dari hasil penelitian ini antara lain terungkap bahwa pencemaran kabut asap yang terjadi pada tahun 1997 lalu itu adalah akibat dari kebakaran hutan dan lahan yang membawa kerugian yang tidak sedikit jumlahnya. Sementara itu terhadap pengusaha atau perusahaan yang diduga keras menyebabkan terjadinya kebakaran hutan atau lahan secara tidak terkendali tersebut belum juga diambil tindakan hukum secara tegas.

Berkenaan dengan belum atau tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya terhadap kasus kebakaran hutan seperti yang terjadi pada tahun 1997 lalu, sedangkan Pemerintah sudah bertekad untuk melakukan tindakan hukum secara tegas terhadap pengusaha atau perusahaan (korporasi) yang melakukan pembakaran hutan atau lahan secara tidak terkendali sehingga menyebabkan terjadinya kebakaran hutan atau lahan, maka dapat dikatakan bahwa tekad pemerintah tersebut hanya berupa janji yang tidak ada realisasinya.

Berkaitan dengan masalah penegakan hukum, ada pendapat yang menyebutkan :

Penegakan hukum lingkungan sebaiknya diartikan secara luas yang meliputi baik yang preventif (identik dengan compliance/pemenuhan berupa negosiasi, persuasi dan supervisi agar peraturan hukum atau syarat-syarat izin

di taati) maupun yang refresif (yang dimulai dengan penyelidikan, penyidikan sampai pada penerapan sanksi baik administratif maupun sanksi pidana). Namun patut disadari bahwa penegakan hukum lingkungan sangat rumit, karena ia menempati titik silang pelbagai bidang hukum klasik. Ia dapat ditegakkan dengan salah satu instrumen, yaitu instrumen administratif, perdata atau pidana dan bahkan dapat ditegakkan dengan ketiga instrumen sekaligus.¹⁴

Menurut I.S. Susanto, paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu disamping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.¹⁵ Sedangkan masalah penegakan hukum itu sendiri pada dasarnya tidak lepas dari peranan birokrasi. Dengan kata lain birokrasi mempunyai peranan dalam mengemban dan menjalankan fungsi-fungsi hukum. Paling tidak birokrasi mempunyai peranan penting dalam proses pembuatan peraturan perundangan dan dalam menerapkan hukum.¹⁶

Dari Uraian di atas maka pada kesempatan ini masih menarik kiranya untuk mengetahui dan mengamati secara kritis mengenai penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut. Sehubungan dengan itulah maka pada kesempatan ini mengenai masalah penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut akan penulis kaji secara

¹⁴ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta, Arikha Media Cipta, 1995 : 62-63.

¹⁵ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Dalam Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas hukum Undip, No. 9 Tahun 1992, Hal 17).

¹⁶ I.S. Susanto : *Birokrasi yang Humanis*, Makalah Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Semarang tanggal 15 – 16 April 1998.

kriminologis, yaitu khusus tentang kinerja birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan di areal HTI dan HPH di Kalimantan Barat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut di atas, maka permasalahan utamanya adalah : Mengapa terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tidak dilaksanakan penegakan hukum sebagaimana mestinya ?

Dari masalah tersebut di atas dirumuskan sub-sub masalahnya sebagai berikut :

- a. Bagaimana bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi ?
- b. Bagaimana persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui mengapa terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tidak dilaksanakan penegakan hukum sebagai mana mestinya. Dengan kata lain untuk mengetahui secara jelas mengenai :

1. Bekerjanya birokrasi dalam proses penegakan hukum terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi.
2. Persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi.

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran tentang penegakan hukum dan sistem penegakan hukum bagi birokrasi pemerintahan dalam proses penegak hukum di bidang kehutanan.

2. Kegunaan Praktis

Dari sisi praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap kualitas penegakan hukum, terutama memberikan masukan bagi bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegak hukum di bidang kehutanan; serta memberikan solusi terhadap perilaku aparat pemerintah (birokrat) dalam proses penegakan hukum.

D. Kerangka Pemikiran

Satjipto Rahardjo dengan pendekatan sosiologis mengatakan, penegakan hukum sudah dimulai pada saat peraturan hukumnya dibuat atau diciptakan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Yang disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Secara sosiologis, maka pembicaraan selalu dihubungkan dengan kenyataan yang dihadapi dalam proses penegakan hukum itu.

Dalam kenyataan, maka proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.¹⁷

Menurut **I.S. Susanto**, paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu disamping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu.¹⁸

Kemudian **I.S. Susanto** mengatakan :

Pada dasarnya terhadap undang-undang itu perlu dikaji tentang substansinya, yakni seberapa jauh "cacat" yang dimilikinya, seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada di balik undang-undang, siapa atau kelompok masyarakat mana yang akan memperoleh keuntungan/manfaat lebih besar dari peraturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut cukup adil, apakah sanksinya memadai dan manusiawi dan sebagainya.

Dimensi pelanggar hukum antara lain menyangkut pandangan atau persepsi pelanggar terhadap undang-undang, korban/masyarakat dan aparat penegak hukum maupun bekerjanya hukum. Sementara dimensi korban antara lain menyangkut persepsinya tentang apa yang dipandang sebagai kejahatan dan penegak hukum, kepentingan-kepentingan yang ada, kesadaran dan sikap korban terhadap hak-haknya.

Dimensi aparat penegak hukum berkaitan dengan kepentingan-kepentingan dan hal-hal lain yang melatarbelakangi tindakan mereka, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar, korban, dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan penegakan hukum yang bersifat selektif.¹⁹

Menurut **I.S. Susanto** :

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru Bandung, tt, hal 23-24.

¹⁸ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Op.Cit., 17.

¹⁹ I.S. Susanto, *Ibid.*

Dimensi aparat penegak hukum dan peranannya dalam penegakan hukum sangat menonjol, khususnya polisi yang merupakan aparat penegak hukum yang berada paling depan dalam Sistem peradilan pidana, artinya di tangan Polisi lah mesin formal hukum mulai digerakkan. Ciri utama dari penegakan hukum adalah dimilikinya diskresi oleh aparat penegak hukum, maksudnya polisi memiliki kebebasan untuk mengambil keputusan yang bersifat individu, yaitu bagaimana dan kapan mereka memenuhi kewajiban dan berkaitan dengan tugasnya. Terhadap pelanggaran hukum yang ditemuinya, polisi dapat memberi tegoran, memanggil, mendamaikan, mengusut, menahan atau bahkan tidak mengambil tindakan sama sekali atau membiarkan. Dengan demikian polisi memiliki keleluasaan untuk bertindak atau tidak, begitu pula dalam bertindak dia memiliki keleluasaan dalam memilih tindakan yang akan diambil. Namun adalah keliru apabila kita menyamakan diskresi ini dengan kesewenang-wenangan atau berbuat sekehendak hati polisi. Lebih-lebih bila diingat bahwa ciri organisasi Polisi adalah sifatnya yang hirarkis dan semi militer, sehingga keberadaan polisi lebih memperkuat sifatnya yang semi militer, yakni ditandai dengan sistem atasan bawahan yang agak ketat dan komando serta bersifat birokrasi.²⁰

Mengenai pengadilan, bahwa sebagai suatu organisasi yang disusun secara rasional, pengadilan tidak luput dari melakukan tindakan-tindakan yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan yang lazim dilakukan oleh organisasi sedemikian itu. Pertimbangan-pertimbangan rasional ekonomis itu adalah : (1) Berusaha untuk mendapatkan hal-hal yang menguntungkan organisasinya sendiri sebanyak mungkin. (2) Berusaha untuk menekan sampai kepada batas-batas minimal beban-beban yang akan menekan dan menghambat organisasinya.²¹

Dengan kata lain untuk mewujudkan hukum dibutuhkan suatu organisasi yang cukup kompleks. Negara yang harus campur tangan dalam mewujudkan hukum yang abstrak itu ternyata harus mengadakan berbagai macam badan untuk keperluan tersebut, seperti Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Lembaga

²⁰ Ibid.

²¹ Satjipto Rahardjo, Op.Cit , hal 87.

Pemasyarakatan dan Badan perundang-undangan. Badan-badan yang tampak sebagai organisasi yang berdiri sendiri-sendiri tersebut pada hakekatnya mengemban tugas yang sama, yaitu mewujudkan hukum atau menegakkan hukum dalam masyarakat. Untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum diperlukan berbagai organisasi, yang sekalipun pada hakekatnya bertugas untuk mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum, namun masing-masing tetap berdiri sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom. Sekalipun kehadiran lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga itu sendiri diikat oleh hukum-hukum kehidupan kelembagaan. Dalam keadaan yang demikian itu, maka dalam menegakkan hukum, lembaga tersebut sibuk sendiri untuk mengatasi masalah-masalah yang menyangkut bekerjanya sebagai suatu lembaga.²²

Chambliss dan Seidman, menyatakan :

Suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekankan hambatan-hambatan terhadap organisasi.²³

Pada masyarakat yang kompleks, sejak pembuatan hukum, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum ini pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat yang aktif dalam kegiatan politik. Para raja perusahaan-perusahaan besar akan menikmati keberhasilan mereka dalam menelorkan undang-undang yang menguntungkan mereka. Sebaliknya, kepentingan-kepentingan dari rakyat biasa akan terkesampingkan, atau kurang mendapat penegakan dibanding dengan mereka yang disebut terlebih dahulu itu. Ini semua sebetulnya merupakan konsekuensi yang logis saja dari berbagai kelebihan dan keuntungan yang dimiliki oleh mereka yang mempunyai kekuasaan di atas

²² Ibid., hal 16-20.

²³ Dalam Satjipto Rahardjo, Ibid. hal 22.

orang golongan lain. Penegakan hukum memang dilakukan oleh orang-orang yang mempunyai kekuasaan. Tetapi harus diingat bahwa tindakan orang-orang tersebut tidak bisa dilepas dari organisasi tempat mereka menjadi anggotanya.²⁴

Tujuan dari organisasi penegakan hukum akan menentukan bagaimana tingkah laku dari organisasi itu. Oleh karena organisasi tersebut harus hidup di tengah-tengah masyarakat sambil melayaninya, maka tujuan itupun lalu berfungsi untuk menuntun organisasi sehingga selamat dalam menjalankan tugasnya di tengah-tengah masyarakat. Proses penyesuaian yang demikian itu menimbulkan gejala yang disebut sebagai *goal substitution* dan *goal displacement*. Dalam *goal substitution* maka tujuan formal digantikan oleh kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang akan lebih menguntungkan organisasi di satu pihak dan di lain pihak yang menekankan sedapat mungkin ancaman terhadapnya. Pada *goal displacement*, tujuan-tujuan organisasi yang sudah diterima dan disetujui ditelantarkan demi untuk tujuan-tujuan yang lain.²⁵

Dengan demikian terdapat hubungan *resiprositas* antara badan-badan penegak hukum dengan masyarakatnya. Melalui *goal substitution* dan *goal displacement* tersebut tercerminlah proses *resiprositas* itu. Oleh karena badan-badan itu berusaha untuk meningkatkan atau menarik keuntungan-keuntungan dari masyarakat dan menekankan hambatan serta ancaman yang datang kepadanya, maka penegakan hukum bisa cenderung meringankan golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan dan memberatkan mereka yang tidak memilikinya. Golongan-golongan yang mempunyai kekuasaan memperoleh keuntungan, oleh karena badan-badan penegak hukum akan merisaukan kemampuan golongan-golongan tersebut untuk melakukan tindakan *resiprositas*.²⁶

²⁴ Ibid. hal 47-57.

²⁵ Ibid. hal 59.

²⁶ Ibid.

Peter M. Blau dan Richard Scott menilai bahwa hubungan dalam organisasi ada dua macam yakni formal dan informal :

Hubungan informal pada dasarnya bersumber dari struktur organisasi formal, dan sangat membantu organisasi formal dalam menetapkan norma dan aturan kerja. Argumentasinya bahwa tidak mungkin bisa mengetahui dan memahami kebenaran struktur organisasi formal tanpa mengetahui dan memahami organisasi informal.

Organisasi informal walaupun kelihatannya terdiri dari proses-proses kegiatan dalam masyarakat yang tidak resmi (*Unconscious*) sangat berbeda dengan organisasi yang formal (*Conscious*). Organisasi informal ini mempunyai dua pengaruh yang penting yaitu : (a) dapat menetapkan tindakan, pengertian, cara, kebiasaan institusi; (b) dapat menciptakan kebiasaan organisasi formal berjalan.²⁷

Ada beberapa asumsi dasar atau pokok ajaran teori aliran struktur modern, yakni sebagai berikut :

- 1) Organisasi merupakan suatu institusi yang rasional dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Perilaku organisasi yang rasional dapat dicapai dengan baik melalui suatu sistem aturan yang jelas dan otoritas yang formal. Koordinasi dan pengendalian merupakan kunci tercapainya rasionalitas dalam organisasi;
- 2) Struktur organisasi dikatakan baik atau paling sedikit sesuai dengan organisasi jika struktur tersebut dirancang sesuai dengan :
 - a. tujuan yang hendak dicapai
 - b. kondisi lingkungan yang mengelilingi organisasi;
 - c. sifat produksi atau pelayanan yang dihasilkan/ diberikan;
 - d. teknologi dan yang dipergunakan dalam proses produksi dalam pelayanan tersebut.
- 3) Spesialisasi dan pembagian kerja akan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi atau pelayanan, apalagi kalau diimbangi dengan kecakapan dan profesional yang tinggi.
- 4) Hampir semua persoalan (problem) dalam organisasi diakibatkan oleh struktur organisasi oleh karenanya cara mengatasinya menyempurnakan struktur tersebut.²⁸

²⁷ Miftah Thoha, *Perspektif Perilaku Birokrasi*, Cet II, Penerbit CV. Rajawali, 1991, hal 21-22.

²⁸ Miftah Thoha, *Ibid*, hal 18-19.

Menurut **Martin Albrow**, ada tujuh konsep modern tentang birokrasi, yaitu: (1) birokrasi sebagai organisasi rasional, (2) birokrasi sebagai inefisiensi organisasi, (3) birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, (4) birokrasi sebagai administrasi negara (publik), (5) birokrasi sebagai administrasi yang dijalankan oleh pejabat, (6) birokrasi sebagai sebuah organisasi, dan (7) birokrasi sebagai masyarakat modern.²⁹

Birokrasi yang ideal menurut **Max Weber** mempunyai type pokok dari struktur birokrasi sebagai berikut :

1. kegiatan sehari-hari yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi didistribusikan melalui cara yang telah ditentukan dan dianggap sebagai tugas resmi;
2. pengorganisasian kantor mengikuti prinsip hierarkhis, yaitu unit yang rendah berada di bawah unit yang lebih tinggi;
3. pelaksanaan tugas diatur oleh suatu sistem peraturan-peraturan abstrak yang konsisten;
4. pelaksanaan tugas bersifat formal bukan pribadi;
5. adanya jenjang karier atau suatu sistem kenaikan pangkat ;
6. adanya efisiensi organisasi.³⁰

Kemudian menurut **Peter M. Blau**, dimensi-dimensi analisis yang biasanya digunakan dalam mempelajari birokrasi terdiri dari beberapa macam : Pertama, dimensi peranan (*Role Dimention*); Kedua, dimensi kelompok (*Group Dimention*); Ketiga, dimensi Organisasi (*Organization*).³¹

Meskipun nilai-nilai ideal dan harapan yang tinggi telah diletakkan pada birokrasi oleh masyarakat, tetapi beberapa aspek model birokrasi rupanya tidak

²⁹ Martin Albrow, **Birokrasi**, terj. M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Cet. III, Penerbit PT. Tiara Wacana, Yogya, 1996, hal 79 —103.

³⁰ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, **Birokrasi Dalam masyarakat Modern**, Edisi Kedua, Universitas Indonesia (UI-Press), 1987, hal . 27-32.

³¹ Ibid, hal. 111-133.

sesuai dengan cita-cita kebudayaan yang muncul secara evolusi sejak awal abad ke-20. Kita membangun birokrasi, birokrasi menjadi kuat, kita bersyukur tetapi kitapun terkejut karena bukannya birokrasi menjadi pelayan kepentingan-kepentingan kita, kita yang harus melayani birokrasi. Kita menginginkan sebuah *civil society*, tetapi yang mampu kita ciptakan barulah *organizational society*. Kita mengharapkan sebuah *benevolent state*, tetapi yang kita dapatkan ialah sebuah birokrasi yang *ambaudenda*, serba kuasa. Birokrasi semacam itulah yang melahirkan kebudayaan biokratis, budaya yang muncul di bawah bayang-bayang birokrasi.³²

Birokrasi di Indonesia memiliki karakteristik tersendiri sebagaimana dikatakan **Affan Gaffar**, *Pertama* : Birokrasi di Indonesia mempunyai *Self Image* (citra sendiri) bahwa pejabat itu sangat tahu, sangat pintar, sementara rakyat berada pada posisi tidak tahu apa-apa atau bodoh; *Kedua* : akibat dari pertama tugas mereka bukan lagi untuk melayani masyarakat akan tetapi mereka yang harus dilayani. *Ketiga* : fungsi pelayanan bukan sebagai tugas dan kewajiban yang timbal balik untuk masyarakat, tetapi pelayanan merupakan hadiah dari birokrasi.³³

Salah satu ciri yang menonjol dari konfigurasi politik Orde Baru ialah tampilnya peran birokrasi yang sangat dominan.³⁴ Menurut **Yahya Muhaimin**, sistem politik birokrasi adalah sistem politik ketika kekuasaan dan partisipasi

³² Kuntowijoyo, *Demokrasi dan Budaya Birokrasi*, Penerbit Bentang Budaya, Yogyakarta, 1994, hal. 177,178.

³³ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik & Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*, ELSAM, Cet. Pertama, Jakarta, 1997, hal 171-173.

³⁴ *Ibid.*, hal. 41.

politik dalam pembuatan keputusan terbatas sepenuhnya pada para penguasa negara terutama para perwira militer dan pejabat tinggi birokrasi. Dalam sistem politik birokrasi, keputusan yang diambil harus didukung minimal melalui konsensus di kalangan elit militer dan birokrasi. Ada tiga ciri mengedepan dari politik birokratis. *Pertama*, lembaga politik didominasi birokrasi; *kedua*, lembaga politik di luar birokrasi berada dalam keadaan tidak berdaya dan lemah; *ketiga*, massa di luar birokrasi secara politik sangat pasif akibat lemahnya Parpol dan organisasi-organisasi sosial kemasyarakatan tidak berfungsi efektif.³⁵

Dalam teori negara pascakolonial, **Hamza Alavi** memandang negara sebagai milik kaum birokrat bukan lagi sebagai panitia kecil atau wasit yang netral dari pengaruh-pengaruh kelas dominan. Negara terutama dipandang sebagai ekspresi dari proses-proses spesifik formasi dan konflik kelas dan dari proses umum akumulasi modal. Negara tampil menjadi sangat dominan disebabkan karena negara memiliki otonom sendiri dan bertindak atas nama semua kelas sebagai penjaga tatanan sosial yang menjadi tempat menanam kepentingan semua kelas itu dan negara menjadi sangat dominan.³⁶

Pada dasarnya birokrasi mempunyai peranan dalam mengemban dan menjalankan fungsi-fungsi hukum. Paling tidak birokrasi mempunyai peranan penting dalam proses pembuatan undang-undang dan dalam menerapkan hukum.³⁷

Sehubungan dengan birokrasi di Indonesia, **I.S. Susanto** mengatakan :

³⁵ Dalam Benny K. Harman, Ibid.

³⁶ Dalam Benny K. Harman, Ibid. hal. 47.

³⁷ I.S. Susanto : Birokrasi yang Humanis, Op.Cit.

Paling tidak birokrasi mempunyai peranan penting dalam proses pembuatan undang-undang dan dalam menerapkan hukum. Pada proses pembentukan peraturan perundangan, Presiden sebagai pemegang kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang (Pasal 5 UUD) dan sekaligus pemegang kekuasaan tertinggi di bidang pemerintahan, maka peran dan pengaruh birokrasi dalam pembuatan peraturan perundangan sangat besar, baik di tingkat pusat maupun di daerah-daerah selama pemerintahan Orde Baru.

Dalam proses penegakan hukum, di samping birokrasi penegak hukum seperti pengadilan, kita juga mengenal lembaga administrasi (birokrasi), yang ditugasi untuk menjalankan peraturan perundangan di berbagai bidang seperti pajak, lingkungan hidup, perbankan, obat-obatan dan makanan, dan sebagainya. Sebagaimana dikemukakan tentang fungsi hukum antara lain untuk memberi keadilan dalam arti lembaga peradilan berkewajiban untuk memperbaiki mekanisme perubahan terhadap alokasi ganjaran, struktur-struktur dan kesempatan, dan jalan masuk (akses) ke cara-cara kehidupan sosial kita secara adil nampaknya masih jauh dari harapan. Studi sosiologis tentang bekerjanya kedua bentuk birokrasi penegakan hukum di Indonesia memberikan gambaran yang tidak jauh berbeda dalam arti masih jauh dari harapan. Sifatnya yang tertutup, agak bias, kurangnya penghargaan terhadap martabat manusia, cenderung menonjolkan kekuasaan dan penyalahgunaan kekuasaan, cenderung mempertahankan *status quo* dan kurang tanggap terhadap tuntutan perubahan, menjadikan keputusan-keputusan yang dihasilkan jauh dari rasa keadilan masyarakat. Akibatnya keadilan yang menjadi dambaan masyarakat menjadi suatu hal yang langka dan mahal. Sebaliknya, semakin marak kesenjangan di berbagai segi kehidupan.³⁸

Bekerjanya organisasi penegak hukum harus diterima sebagai suatu sistem yang terbuka, artinya bahwa kita melihatnya sebagai sesuatu yang bekerja di dalam dan dipengaruhi oleh interaksinya dengan faktor-faktor manusia, sosial, politik, ekonomi, teknologi. Kecuali faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap organisasi dalam kedudukannya sebagai lingkungan (eksternal), maka mereka mempengaruhi pula susunan (intern) organisasi.³⁹ Mengenai masalah yang berhubungan lingkungan dari proses penegakan hukum itu bisa dikaitkan kepada manusianya secara pribadi serta kepada penegak hukum sebagai suatu lembaga.

³⁸ I.S. Susanto, *Birokrasi Yang Humanis*, Op.Cit. hal 3 – 5.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Cet. Kedua, Alumni Bandung, 1983, hal.135.

Mengenai masalah lingkungan pribadi dari sang penegak hukum, oleh **Van Doorn** dikatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi di dalam rangka suatu organisasi, seorang penegak hukum cenderung untuk menjalankan fungsinya itu menurut tafsirannya sendiri yang dilatar-belakangi oleh berbagai faktor, seperti asal-usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.⁴⁰

Dalam hal perlindungan dan keamanan hutan dari kerusakan atau kebakaran hutan, secara umum terdapat pihak-pihak yang kewajiban untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan sesuai dengan kedudukan atau wewenang masing-masing, di antaranya usahawan atau perusahaan, masyarakat, penegak hukum, birokrasi pemerintah yang ikut mempengaruhi penegakan hukum seperti tentang izin dan pengawasan. Sehubungan dengan masalah penegakan hukum lingkungan terutama mengenai penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan, bahwa yang dimaksud dengan birokrasi pemerintah dalam penelitian ini adalah birokrasi pemerintah yang secara langsung ataupun tidak langsung juga ikut mempengaruhi proses penegakan hukum lingkungan atau di bidang kehutanan dalam hal ini oleh Departemen Kehutanan beserta jajarannya yang ditandai dengan aktivitas Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan yang juga beri kewenangan untuk melakukan penyelidikan/penyidikan bersama-sama dengan Kepolisian/ penyidik Polisi antara lain terhadap kasus kebakaran hutan.

Dari uraian sebelumnya di atas maka dapat dikatakan bahwa bekerjanya

⁴⁰ Satjipto Rahardjo, *Op cit*, tt, hal 26.

organisasi Departemen Kehutanan beserta jajarannya yang ditandai dengan aktivitas Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan dalam kaitannya dengan proses penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, adalah tidak lepas dari pengaruh faktor-faktor sosial, politik, ekonomi, teknologi, serta manusianya baik sebagai pribadi maupun penegak hukum sebagai suatu lembaga. Dalam menjalankan fungsinya seorang penegak hukum cenderung menurut tafsirannya sendiri yang dilatar-belakangi oleh berbagai faktor, seperti asal-usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri.

Tindakan sosial menurut Weber, adalah tindakan individu sepanjang tindakannya itu mempunyai makna atau arti subyektif bagi dirinya dan diarahkan kepada tindakan orang lain. Manusia adalah merupakan aktor yang kreatif dari realitas sosialnya. Sesuatu yang terjadi di dalam pemikiran manusia antara setiap stimulus dan respon yang dipancarkan, adalah merupakan hasil tindakan kreatif manusia.⁴¹ Sehubungan dengan permasalahan kedua dalam penelitian ini, bagaimana persepsi aparat pemerintah (birokrat) dari Departemen Kehutanan dan jajarannya terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, maka dalam hal ini kerangka pemikiran ditujukan kepada terbentuknya fakta sosial yaitu dengan teori fenomenologi, yaitu yang bermaksud untuk mempelajari proses terbentuknya fakta sosial atau dengan kata lain untuk mempelajari bagaimana individu ikut serta dalam proses pembentukan dan

⁴¹ Lihat George Ritzer, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, terj. Alimandan, Rajawali Press, Jakarta, hal. 44 – 73.

pemeliharaan fakta sosial.⁴²

Dalam bekerjanya organisasi Departemen Kehutanan beserta jajarannya yang ditandai dengan aktivitas aparat pemerintah (birokrat) yang ditugaskan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan dalam proses penegakan hukum di bidang kehutanan, maka aspek sosial dalam persepsi memainkan peranan sangat penting dalam perilaku organisasi, karena berhubungan langsung dengan bagaimana seseorang aparat pemerintah (birokrat) tersebut melihat dan memahami orang lain masyarakat. Proses menilai atau melihat diri orang lain seperti tersebut di atas dinamakan persepsi sosial.⁴³

Sebenarnya terdapat bermacam-macam faktor yang masuk ke dalam persepsi sosial ini, namun faktor utama yang dapat disebutkan ialah faktor psikologi dan kepribadian. Terdapat 3 faktor yang mempengaruhi perkembangan persepsi, antara lain : (1) Psikologi, (2) Famili, (3) Kebudayaan. Persepsi seseorang mengenai segala sesuatu di dunia ini sangat dipengaruhi oleh keadaan psikologi. Pengaruh besar juga diturunkan oleh orang tua dan keluarganya, karena mereka mengembangkan suatu cara yang khusus di dalam memahami dan melihat kenyataan di dunia ini. Kemudian kebudayaan dan lingkungan masyarakat tertentu juga merupakan salah satu faktor yang kuat dalam mempengaruhi, sikap, nilai dan cara seseorang memandang dan memahami keadaan dunianya.⁴⁴ Apabila

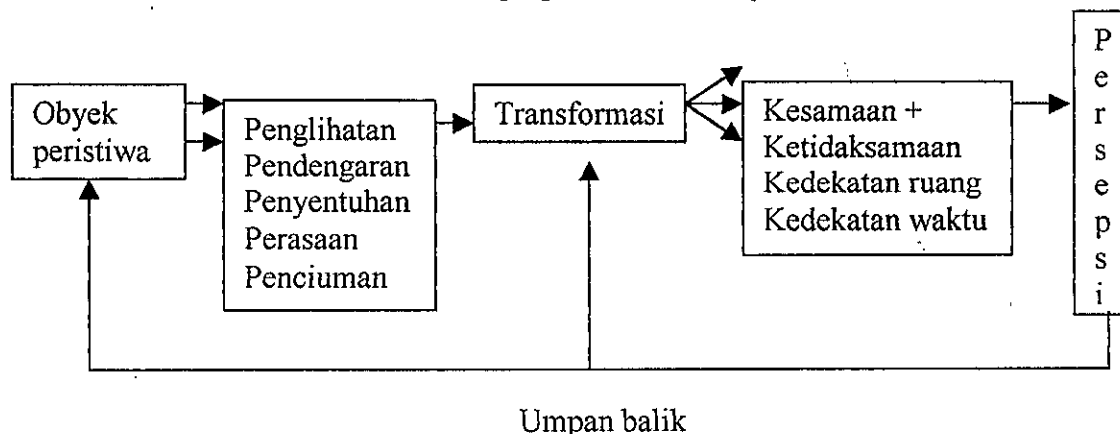
⁴² Ibid.

⁴³ Lihat Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasi*, Rajawali Press, Jakarta, 1998, hal 126-139.

⁴⁴ Ibid.

digambarkan organisasi persepsi adalah sebagai berikut ⁴⁵ :

Proses Pengorganisasian Persepsi



Dari gambar di atas dapat dijelaskan adanya beberapa subproses dalam organisasi persepsi, sebagai penandaan bahwa sifat persepsi adalah kompleks dan interaktif. *Pertama*, mula terjadinya persepsi diawali ketika seseorang dihadapkan dengan situasi atau stimulus. Situasi yang dihadapi bisa berupa stimulus menginderaan jarak dekat dan langsung atau berupa bentuk lingkungan sosiokultur dan fisik yang menyeluruh. *Kedua*, adalah registrasi, interpretasi dan umpan balik. Dalam masa registrasi suatu gejala yang tampak adalah mekanisme fisik berupa penginderaan, untuk mendengar, melihat. Dalam hal ini seseorang mendengar atau melihat informasi terkirim kepadanya dan semua informasi yang sampai ia daftar. Informasi yang didaftar (registrasi) dapat berupa kesamaan dan ketidaksamaan dalam artian obyek yang mempunyai ciri sama dipersepsi ada hubungan, sedangkan obyek yang tidak mempunyai ciri sama adalah terpisah. Kedekatan dalam ruang, artinya objek atau peristiwa yang dilihat karena adanya kedekatan dalam ruang

⁴⁵ Ibid.

tertentu, akan dengan mudah diartikan sebagai obyek atau peristiwa yang ada hubungannya. Kedekatan dalam waktu, artinya obyek atau peristiwa dilihat juga sebagai sesuatu yang mempunyai hubungan karena adanya kedekatan atau kesamaan dalam waktu. Selanjutnya subproses yang bekerja adalah interpretasi, sebagai aspek penting persepsi. Subproses Ketiga, adalah umpan balik, suproses ini mempengaruhi persepsi seseorang.

Dari uraian tersebut di atas dan dikaitkan dengan realitas belum atau tidak dilaksanakannya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan di Kalimantan Barat seperti yang terjadi pada tahun 1997, maka masalah tersebut akan peneliti analisis dengan menggunakan pendekatan kriminologi kritis. Hal ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh **I.S. Susanto**, mengenai arah kriminologi yang sebaiknya dikembangkan di Indonesia, yaitu :

Untuk lebih banyak mempelajari proses terjadinya kejahatan/penjahat, dalam arti mempelajari kondisi-kondisi struktur, sosial, politik, budaya dan ekonomi yang mempengaruhi pembuatan perundang-undangan (pidana) dan bekerjanya hukum (pidana). Dalam mempelajari bekerjanya hukum, termasuk di dalamnya mempelajari hubungan interaksi diantara subyek-subyek yang terlibat dalam menghasilkan kejahatan, seperti pelanggar, korban, masyarakat serta penegak hukum.⁴⁶

Terhadap masalah penegakan hukum kiranya dapat digunakan pendekatan kriminologi kritis terutama dalam mengungkapkan kepentingan-kepentingan dan hal-hal lainnya yang melatarbelakangi tindakan aparat penegak hukum, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar (korporasi), korban dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan

⁴⁶ I.S. Susanto, **Kejahatan Korporasi**, Makalah Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, 1993, UNDIP Semarang.

penegakan hukum yang bersifat selektif.⁴⁷

Dengan pendekatan kritis tersebut diharapkan dapat mengetahui hal-hal yang sebenarnya tidak dapat diidentifikasi oleh kriminologi klasik dan kriminologi positivis. Dengan kata lain pendekatan kriminologi kritis ini akan penulis gunakan untuk menganalisis mengenai bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan, dan mengenai persepsi aparat birokrasi pemerintah terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan korporasi.

E. Metode Penelitian

1. Tahap Penelitian

Tahap-tahap dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Tahap orientasi/eksplorasi yang bersifat menyeluruh.
- b. Tahap eksplorasi secara terfokus atau terseleksi guna mencapai tingkat kedalaman dan kerincian tertentu.
- c. Tahap mengecek atau mengkonfirmasi hasil/temuan penelitian.⁴⁸

2. Metode dan Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif.⁴⁹ Menggunakan metode kualitatif dimaksudkan dapat diketahui serta ditemukan makna yang tersembunyi di balik obyek penelitian yang diteliti yaitu dari fenomena yang tampak dari tidak dilaksanakannya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran

⁴⁷ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, Op.Cit., hal 17.

⁴⁸ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif – Dasar-dasar dan Aplikasi*, Y A 3 Malang, 1990, Hal. 18-21. Lihat juga Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya Bandung, Cetakan ke Tujuh, 1996, hal. 45

⁴⁹ Ibid., hal 2-8.

hutan yang dilakukan oleh korporasi.⁵⁰ Kemudian, metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis sosiologis,⁵¹ yaitu dimaksudkan untuk mendekati permasalahan tidak semata dari sisi norma hukum tetapi dari sisi perilaku birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini adalah berupa data primer, yaitu data yang diperoleh pada penelitian lapangan. Disamping itu digunakan juga data sekunder seperti peraturan atau kebijakan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti, yakni guna mendukung peneliti dalam mengamati serta menganalisis secara mendalam terhadap data tersebut.

Adapun sumber data adalah :

- a. Data primer, berupa : informan awal yaitu aparat pemerintah (birokrat) dalam hal ini dari Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Kalimantan Barat; Dinas Kehutanan Kalimantan Barat; dari Bapedalda Kalimantan

⁵⁰ Pada prinsipnya setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitasnya sendiri-sendiri, sehingga selalu akan terdapat perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam suatu ilmu, selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Ronny Hanitijo Soemitro, **Penelitian Hukum Normatif**, (Majalah Hukum Nomor 5 Tahun 1988), hal .15. Sehubungan dengan itu, bahwa dalam mengetahui dan menemukan makna yang tersembunyi di balik fenomena tidak dilaksanakannya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut, maka masalah ini akan dikaji dengan pendekatan kriminologis (kritis). Oleh karena hal ini sesuai dengan apa yang dikatakan bahwa dalam kriminologi, penelitian bertujuan untuk memperoleh "pengetahuan" tentang seluk beluk kejahatan dengan cara mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisa, dan menafsirkan fakta-fakta (kejahatan) serta hubungannya dengan fakta-fakta yang lain seperti fakta sosial, ekonomi, politik, budaya, hukum, hankam, struktur yang ada dalam masyarakat yang dilakukan dengan menggunakan metode "ilmiah." Lihat I.S. Susanto, **Kecendrungan-Kecenderungan Dalam Ancangan Kriminologis di Indonesia**, Makalah Seminar Kriminologi VI, Kerjasama Fakultas Hukum UNDIP ASPEHUPIKI dan Program Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda, Semarang 16 -18 September 1991. Lihat juga I.S. Susanto, **Aliran Pemikiran Dalam Kriminologi dan Pengaruhnya Terhadap Orientasi Studi Kejahatan**, Makalah Penetaran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 8-23 Nopember 1993.

⁵¹ Lihat Soerjono Soekanto, **Pengantar Penelitian Hukum**, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan Ketiga, 1986, hal 49.

Barat; Lembaga Swadaya Masyarakat; Tokoh Masyarakat, Pengusaha (pihak korporasi);

- b. Data skunder, berupa : buku-buku, literatur, hasil penelitian, dokumen-dokumen, media massa, hasil penelitian dan lain-lain.

4. Teknik Pengumpulan Data

Bertitik tolak dari penelitian kualitatif, maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah berupa wawancara;⁵² dan observasi.⁵³

Adapun mengenai wawancara dilakukan baik secara formal (dalam suasana kedinasan) maupun secara informal (dalam suasana tidak dinas).

5. Lokasi dan Sampel

a. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Daerah Tingkat I Kalimantan Barat dengan sampel lokasi penelitian di Kabupaten Sintang. Di Kabupaten ini sering terjadi kebakaran hutan kebakaran hutan di areal HTI dan HPH, dimana hingga sekarang terhadap perkaranya belum atau tidak pernah diambil tindakan hukum atau diproses sebagaimana mestinya.

b. Penentuan Sampel

Sampel dalam penelitian ini diambil secara purposive sampling (bertujuan), dengan prinsip "*Snow ball sampling*" (bola salju). Pilihan sampel

⁵² Sanapiah Faisal, Op.Cit., hal 61-75.

⁵³ Lexy J. Moleong, Op.Cit, hal. 126.

berakhir setelah terdapat indikasi tidak munculnya “variasi” atau informasi baru.⁵⁴

Adapun informan awal yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- (a) Pejabat Pemda Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat yaitu aparat pemerintah yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang kehutanan.
- (b) Pejabat Dinas Kehutanan DATI I Propinsi Kalbar, yaitu aparat pemerintah yang mempunyai tugas dan wewenang di bidang kehutanan.
- (c) Aparat Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDALDA) Kalimantan Barat, yaitu aparat yang mempunyai ruang lingkup tugasnya mencakup lingkup lingkungan hidup dan juga terlibat dalam Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (PPKHL).
- (d) Aparat penegak hukum dari Departemen Kehutanan/Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan, yaitu aparat yang bertugas sebagai aparat penegak hukum di bidang Kehutanan terutama pada tahap penyidikan/penyelidikan.
- (e) Aparat penegak hukum dari Kepolisian Resort Kabupaten Sintang, yaitu aparat yang mempunyai tugas sebagai penyelidik dan penyidik Polisi.
- (f) Tokoh masyarakat, Lembaga Swadaya Masyarakat, yaitu mereka yang benar-benar mengetahui atau memperoleh informasi mengenai peristiwa kebakaran hutan.

⁵⁴ Sanapiah Faisal, Op.Cit., hal. 60.

- (g) Pengusaha (mewakili korporasi), yaitu mereka diduga melakukan kegiatan lahan dengan cara pembakaran sehingga mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan.
- (h) Beberapa orang anggota masyarakat yang tinggal disekitar hutan, yaitu mereka yang secara langsung maupun tidak langsung ikut menjadi korban akibat terjadinya kebakaran hutan. Dengan kata lain orang-orang ini benar-benar mengetahui dan memahami tindakan pengusaha (korporasi) dan tindakan aparat penegak hukum serta pejabat pemerintahan yang tidak adil terhadap mereka.

6. Analisis Data

Karena penelitian ini penelitian kualitatif, maka terhadap data yang diperoleh, disusun dan dimasukkan ke dalam daftar atau kategori tertentu sebagai suatu ringkasan atau uraian singkat. Kemudian melakukan kegiatan *trianggulasi*,⁵⁵ yakni dengan membandingkan hasil wawancara yang satu dengan hasil wawancara yang lainnya dan membandingkan hasil wawancara dengan hasil pengamatan, sebagai upaya verifikasi atas data yang ditemukan. Adapun pendekatan yang digunakan dalam analisis data adalah induksi-konseptualisasi, yaitu penelitian bertolak dari fakta atau informasi empiris (data) untuk membangun konsep dan teori. Dengan menggunakan teknik analisis domain, analisis taksonomis, dan analisis komponensial.⁵⁶ Analisis komponensial dilakukan guna mengetahui perbedaan atau kontras antar elemen

⁵⁵ Ibid., hal 20.

⁵⁶ Ibid., hal. 90-108.

suatu domain. Dalam penelitian ini menyangkut interaksi komponen penegakan hukum seperti Penegak hukum dalam hal ini aparat pemerintah (birokrat) Instansi Kehutanan dalam kapasitasnya sebagai penegak hukum di bidang Kehutanan, pelaku kejahatan (korporasi), korban/masyarakat, Undang-undang.

Pendakatan dan teknik analisis tersebut di atas dengan mendasarkan pada pemahaman pemikiran kriminologi kritis,⁵⁷ guna menarik benang merah dalam kaitannya dengan bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum. Kemudian dengan ini dibuat abstraksi yang mengarah pada usaha konseptualisasi dan teorisasi berupa pernyataan-pernyataan tentang kinerja birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum.

F. Sistematika

Sistematika penulisan tesis ini terdiri atas 4 (empat) Bab yang masing-masing mempunyai kaitannya satu sama lain, yaitu dimulai dengan menguraikan Bab I sebagai pendahuluan; Bab II Tinjauan Pustaka; Bab III Hasil Penelitian dan Analisis; dan terakhir Bab IV Penutup.

Bab I sebagai Pendahuluan yang terdiri dari 7 (tujuh) subbab, yaitu Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Substansi yang terkandung pada Bab I ini adalah membahas latar belakang yang menjadi acuan

⁵⁷ Pemikiran kriminologi kritis, yaitu mempelajari kondisi-kondisi struktur, sosial, politik, budaya dan ekonomi yang mempengaruhi pembuatan undang-undang dan bekerjanya hukum (pidana). Dalam mempelajari bekerjanya hukum, termasuk di dalamnya mempelajari hubungan interaksi di antara subyek-subyek yang terlihat dalam menghasilkan kejahatan, seperti pelanggar, korban, masyarakat serta penegak hukum (I.S. Susanto, *Kerjasama F.H. Undip ASPEHUPIKI dan Program Kerjasama Hukum Indonesia - Belanda*, Semarang, tanggal 15-18 September 1991, Op.Cit, hal 12). Mengenai istilah pendekatan kritis dalam pengertian yang agak umum, adalah sebagai "cara pandang" yang lebih mengarahkan pada proses-proses terbentuknya realitas sosial. Cara pandang ini akan digunakan dalam membahas, memahami dan mempertanyakan realitas sosial yang ada dalam kehidupan sehari-hari, yakni dalam mencapai masyarakat adil dan makmur sebagaimana tersurat dalam Pancasila dan UUD 1945 (I.S.Susanto, *Majalah Fakultas Hukum Undip*, No. 9 Tahun XXII 1992, Op.Cit, hal 14).

untuk menyusun perumusan masalah, yaitu suatu fenomena realitas dari diabaikannya penegakan hukum oleh penegak hukum terutama dari birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Berkaitan dengan itulah maka permasalahannya disusun secara kritis, yaitu bagaimana bekerjanya birokrasi pemerintahan dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, dan bagaimana pula persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus tersebut. Dalam melihat kinerja birokrasi pemerintah tersebut digunakan pendekatan kriminologi sebagai alat analisis. Bab II merupakan tinjauan pustaka sebagai kerangka dasar teoritis yang digunakan dalam melihat persoalan penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Bab ini terdiri dari 3 (tiga) subbab, yang masing-masing subbab merupakan pemikiran teoritis mengenai persoalan yang berkaitan dengan apa yang menjadi permasalahan dalam penulisan tesis ini. Subbab pertama membahas tentang pengertian hutan dan perlindungan hutan dari kerusakan atau kebakaran, yang termasuk didalamnya mengenai perlindungan hutan melalui penegakan hukum lingkungan baik secara administratif, perdata maupun pidana. Subbab kedua membahas tentang perkembangan pemikiran studi kriminologi, yaitu dari studi kriminologi klasik, positiv sampai dengan kritis. Subbab ketiga membahas mengenai tinjauan upaya penegakan hukum, yaitu mencakup pelanggar hukum (korporasi), korban/masyarakat, aparat/penegak hukum, dan undang-undang yang berkaitan dengan kehutanan dan perlindungan hutan dari kebakaran. Selanjutnya dalam Bab III berisi pembahasan tentang hasil penelitian dan analisis yang terdiri dari 4 (empat)

subbab. Subbab pertama mengenai gambaran umum propinsi daerah Tingkat I Kalimantan Barat, yaitu termasuk juga Kabupaten Sintang yang menjadi sampel lokasi penelitian ini; kemudian bahasan mengenai hutan yang ada di Kalimantan Barat. Subbab kedua mengenai kasus kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh pengusaha di bidang kehutanan seperti HTI dan HPH di Kalimantan Barat, seperti di tahun 1997 yang lalu. Selanjutnya adalah mengenai pembahasan dan analisis mengenai kebijakan pemerintah terutama di era Orde Baru, dan adanya perilaku HTI dan HPH (korporasi) yang melakukan kegiatan pembakaran sehingga terjadinya kebakaran hutan dan lahan seperti di tahun 1997 dan 1999 di Kalimantan Barat. Kemudian mengenai upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan yang dilakukan oleh pemerintah. Subbab ketiga mengenai pembahasan dan analisis tentang bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, yaitu terdiri dari : *Pertama*, mengenai pengaruh struktur politik, ekonomi dan budaya yang adanya selama ini terutama pada masa pemerintahan Orde Baru. *Kedua*, mengenai bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Birokrasi pemerintah dalam hal ini adalah instansi Kehutanan beserta jajarannya sebagai organisasi dan anggota atau aparatnya seperti seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan dalam dalam proses penegakan hukum atau dalam kapasitasnya sebagai penyidik di bidang kehutanan. Bekerjanya birokrasi pemerintah di Kalbar tersebut dipengaruhi seperti sarana dan prasarana pendukung, kualitas dan kuantitas aparatnya, koordinasi, peraturan hukum (Undang-Undang) dan sebagainya dan pengaruh dari luar seperti

dari aspek geografis, kondisi hutan, serta pengaruh dari faktor non hukum, seperti struktur, politik, ekonomi, sosial budaya yang ada selama ini baik di era pemerintahan Orde Baru maupun di era reformasi sekarang ini. *Ketiga*, mengenai peranan birokrasi pemerintah dalam proses pembentukan hukum (Undang-Undang) yang berkaitan dengan masalah kehutanan dan perlindungan hutan, yakni dengan mengkaji peraturan hukum (Undang-Undang) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang perlindungan Hutan, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yakni merupakan peraturan perundang-undangan kehutanan yang baru yang mencabut Undang-Undang kehutanan Nomor 5 Tahun 1967. Juga mengenai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta peraturan lainnya yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini. Subbab keempat, adalah mengenai persepsi aparat pemerintah (birokrat) dalam kapasitasnya sebagai aparat penegak hukum di bidang kehutanan (Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Pembahasan dan analisis mengenai persepsi aparat birokrasi pemerintah tersebut terutama sekali dilihat dari pengaruh organisasi dan psikologis sehingga penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi dimaksud belum atau tidak terlaksana sebagaimana yang diharapkan. Akhirnya pada Bab IV yang merupakan bab terakhir dari keseluruhan penyusunan tesis ini, yaitu terdiri dari dua subbab, *pertama* subbab mengenai kesimpulan dari pembahasan dan hasil temuan di

lapangan, dan subbab kedua mengenai saran yakni setelah diperoleh kesimpulan dalam tesis ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Hutan dan Perlindungan Hutan dari Kebakaran

1. Pengertian Hutan

Kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (Belanda) dan *forrest* (Inggris). *Forrest* merupakan dataran tanah yang bergelombang dan dapat dikembangkan untuk kepentingan di luar kehutanan, seperti pariwisata. Didalam hukum Inggris kuno, *forrest* (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung-burung hutan. Di samping itu, hutan juga dijadikan tempat perburuan, tempat istirahat, dan tempat bersenang-senang bagi raja dan pegawai-pegawainya (Black, 1979 : 584), namun dalam perkembangan selanjutnya ciri khas ini menjadi hilang.¹

Menurut Dengler yang diartikan dengan hutan, adalah :

“Sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya angin, dan sebagainya tidak lagi menentukan lingkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan/pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan tumbuhnya cukup rapat (horizontal dan vertikal)”.²

Ciri hutan adalah : (1) adanya pepohonan yang tumbuh pada tanah yang luas (tidak termasuk savana dan kebun), dan (2) pepohonan tumbuh secara berkelompok.

¹ Salim, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, cet. Pertama, 1997 : 34.

² Ibid.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, ditentukan pada Pasal 1 ayat (1) bahwa yang dimaksudkan dengan hutan ialah : "Suatu lapangan bertumbuhan pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta lingkungannya dan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah sebagai hutan".

Hutan dalam Undang-undang ini diartikan sebagai suatu lapangan yang cukup luas, bertumbuhan kayu, bambu dan/atau palem yang bersama-sama dengan tanahnya, beserta segala isinya baik berupa alam nabati maupun alam hewani, secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup yang mempunyai kemampuan untuk memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan dan/atau manfaat lain secara lestari.

Luas minimum lapangan yang bertumbuhan itu adalah seperempat hektar, sebab hutan seluas itu sudah dapat mencapai suatu keseimbangan persekutuan hidup yang diperlukan, sehingga mampu memberikan manfaat-manfaat produksi, perlindungan, pengaturan tata-air, pengaruh terhadap iklim, dan lain sebagainya. Menteri memberikan keputusan dalam hal terdapat keragu-raguan apakah lapangan itu adalah hutan yang dimaksud dalam undang-undang ini (Penjelasan Pasal 1 (1) UU No. 5 tahun 1967).

Melihat pengertian hutan menurut Undang-undang Nomor 5 tahun 1967 tersebut maka terlihat ada empat unsur yang terkandung dari definisi hutan di atas, yaitu : (1) unsur lapangan yang cukup luas (minimal $\frac{1}{4}$ hektar), yang disebut tanah hutan; (2) unsur pohon (kayu, bambu, palem), flora, dan fauna; (3) unsur lingkungan; dan (4) unsur penetapan pemerintah.

Unsur pertama, kedua, dan ketiga membentuk persekutuan hidup yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya. Pengertian hutan di sini, menganut konsepsi hutan secara vertikal, karena antara lapangan (tanah); pohon, flora, dan fauna; beserta lingkungannya merupakan satu kesatuan yang utuh. Adanya Penetapan Pemerintah mengenai hutan tersebut, menurut Salim, mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan adanya Penetapan Pemerintah c.q. Menteri Kehutanan itu kedudukan yuridis hutan menjadi kuat. Menurut beliau ada dua arti penting Penetapan Pemerintah tersebut, yaitu : (1) agar setiap orang tidak dapat sewenang-wenang untuk membabat, menduduki, dan atau mengerjakan kawasan hutan, dan (2) mewajibkan kepada pemerintah c.q. Menteri Kehutanan untuk

mengatur perencanaan, peruntukan, penyediaan, dan penggunaan hutan sesuai dengan fungsinya, serta menjaga dan melindungi hutan. Tujuan Perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian, dan fungsi hutan, serta menjaga mutu, nilai, dan kegunaan hasil.³

Menurut Leden Marpaung :

Rumusan atau definisi dari Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 merupakan rumusan yang umum, belum membari pengertian yang tuntas serta sulit untuk memahaminya. Yang mudah kita pahami adalah bahwa "hutan" harus ditetapkan pemerintah; tanpa ada ketentuan yang menetapkan "sebagai hutan" maka suatu lapangan tertentu tidak dapat disebut "hutan". Sedangkan pengertian umum terhadap "hutan" adalah suatu areal tertentu yang ditumbuhi berbagai pepohonan dan didiami berbagai jenis binatang. Dengan demikian, pengertian "hutan" secara umum berbeda dengan pengertian hutan" secara juridis. Pembuat undang-undang nampaknya menyadari kesulitan untuk memahami ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 sehingga pada penjelasan resmi Pasal 1 ayat (1) tersebut tidak membuat pemahaman terhadap hutan semakin jelas bahkan dapat menimbulkan persepsi yang keliru. Misalnya, " hutan tersebut hanya ditumbuhi pohon kayu, bambu, palem, " demikian pula halnya dengan rumusan" suatu lapangan yang cukup luas dapat menimbulkan pengertian yang sangat relatif. Untuk mencegah hal tersebut maka penjelasan resmi itu memuat lebih lanjut, yang antara lain sebagai berikut : "luas minimum lapangan yang bertumbuhan itu adalah seperempat hektar, sebab" Berdasarkan luas minimum 2500 meter persegi maka nampaknya "hutan" bertitik tolak dari ketentuan yang "ditetapkan oleh pemerintah".⁴

Mengenai pengertian Kehutanan itu sendiri menurut ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dinyatakan bahwa "Kehutanan ialah kegiatan-kegiatan yang bersangkutan paut dengan hutan dan pengurusannya".

Kehutanan adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilaksanakan berdasarkan ilmu pengetahuan dan pengalaman, yang bersasaran hutan untuk menjamin dan mempertinggi pemanfaatannya secara lestari. Rangkaian kegiatan

³ Salim, Ibid., hal 35.

⁴ Leden Marpaung, *Tindak Pidana Terhadap Hutan, Hasil Hutan, dan Satwa*, Penerbit Erlangga, Jakarta, Cet. Pertama, Tahun 1995 : 11-12.

ini antara lain berupa, pengukuhan hutan, penataan hutan, pemungutan hasil hutan, penanaman hutan, pemeliharaan hutan, pengamanan hutan, pemasaran hasil hutan, pengelolaan hasil hutan, penelitian, pendidikan, penyuluhan, dan lain sebagainya” (Penjelasan Pasal 1 (3) UU No. 5 Tahun 1967).

Jenis-jenis hutan menurut ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, dipilah menjadi sebagai berikut ⁵ :

- a) Berdasarkan Pemilikan :
 - a. Hutan Negara, Hutan yang tidak dibebani hak milik.
 - b. Hutan milik, hutan di atas tanah hak milik.
- b) Berdasarkan fungsi
 - a. Hutan lindung, diperuntukkan guna mengatur tata air, mencegah bencana dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah.
 - b. Hutan Produksi, diperuntukkan guna produksi hasil hutan.
 - c. Hutan Suaka Alam baik karena memiliki sesuatu yang khas (Cagar Alam) atau pun suatu tempat hidup margasatwa tertentu (Suaka margasatwa).
 - d. Hutan Wisata, memiliki keindahan (Taman Wisata) atau diperuntukkan untuk tempat berburu (Taman Buru).
- c) Berdasarkan keadaan/peruntukan :
 - a. Hutan tetap, berada dalam kawasan hutan.
 - b. Hutan cadangan, peruntukannya belum ditentukan.
 - c. Hutan lain. Hutan Tanaman Industri, berdasarkan Peraturan pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan tanaman Industri.

Dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 antara lain sebagai berikut :

1. Hutan Lindung berdasarkan fungsinya, ialah hutan yang mempunyai keadaan alam sedemikian rupa, sehingga pengaruhnya yang baik terhadap tanah, alam sekelilingnya, dan tata air perlu dipertahankan dan dilindungi. Apabila hutan lindung diganggu, maka hutan ini akan kehilangan fungsi sebagai pelindung, bahkan akan menimbulkan bencana alam seperti banjir, erosi, dan lain-lain. Di antara hutan lindung ada yang karena keadaan alamnya dalam batas-batas tertentu sedikit banyak masih dapat

⁵ Leden Marpaung, Ibid.

- dipungut hasilnya dengan tidak mengurangi fungsinya sebagai Hutan Lindung.
2. Mengenai Hutan Produksi berdasarkan fungsinya, ialah hutan yang baik keadaan alamnya maupun kemampuannya sedemikian rupa sehingga dapat memberi manfaat produksi kayu dan hasil hutan lainnya. Pemungutan hasil hutan tersebut diatur sedemikian rupa sehingga dapat diatur secara lestari.
 3. Untuk Hutan Suaka Alam telah dilindungi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya yang pada penjelasan resmi Pasal 41 memuat antara lain sebagai berikut : “ Dengan ditetapkannya Undang-Undang ini maka hutan suaka alam dan taman wisata dianggap telah ditetapkan sebagai kawasan suaka alam dan taman wisata alam”.”

Menurut **Salim**, manfaat hutan ada dua, yaitu manfaat langsung dan manfaat tidak langsung :

Manfaat langsung, adalah manfaat yang dapat dirasakan/dinikmati secara langsung oleh masyarakat. Yaitu masyarakat dapat menggunakan dan memanfaatkan hasil hutan, antara lain kayu yang merupakan hasil utama hutan, serta berbagai hasil hutan ikutan, seperti rotan, getah, buah-buahan, madu, dan lain-lain. Pada mulanya kayu digunakan hanya sebagai bahan bakar, baik untuk memanaskan diri (di daerah bermusim dingin) maupun untuk menanak/memasak makanan, kemudian kayu digunakan sebagai bahan bangunan, alat-alat rumah tangga, pembuatan kapal, perahu, dan lain-lain, dan dapat dikatakan bahwa kayu sangat dibutuhkan oleh umat manusia.

Sedangkan manfaat tidak langsung, adalah manfaat yang tidak langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi yang dapat dirasakan adalah keberadaan hutan itu sendiri. Ada delapan manfaat hutan secara tidak langsung, yaitu : Dapat mengatur air, mencegah terjadinya erosi, memberikan manfaat terhadap kesehatan, memberikan rasa keindahan, memberikan manfaat di sektor pariwisata, memberikan manfaat dalam bidang pertahanan keamanan, dapat menampung tenaga kerja, menambah devisa negara. ⁷

Peranan dan fungsi hutan menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967, adalah sebagai berikut :

- a. Pengaturan tata air, pencegahan bencana banjir, dan erosi serta pemeliharaan kesuburan tanah.

⁶ Leden Marpaung, Ibid, hal 13-14.

⁷ Salim, Op.cit, 38-39.

- b. Produksi hasil hutan dan pemasarannya guna memenuhi kepentingan masyarakat pada umumnya dan khususnya guna kepentingan pembangunan, industri, serta ekspor.
- c. Sumber mata pencarian yang bermacam-macam bagi rakyat di dalam dan di sekitar hutan.
- d. Perlindungan alam hayati dan alam khas guna kepentingan ilmu pengetahuan, pertahanan nasional, rekreasi, dan pariwisata.
- e. Transmigrasi, pertanian, perkebunan, dan peternakan.
- f. Lain-lain yang bermanfaat bagi umum.

Sekarang ini setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, pada tanggal 30 September 1999 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, bahwa mengenai pengertian hutan menurut bunyi rumusan Pasal 1 angka 2 nampaknya sedikit berbeda dengan bunyi rumusan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967. Bunyi rumusan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dimaksud sebagai berikut :

“Bahwa yang dimaksud dengan hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan”.

Pada Penjelasan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tersebut oleh pembentuk undang-undang di tulis “cukup jelas”.

Pengertian Kehutanan menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan kawasan hutan, dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu.

Mengenai status dan fungsi hutan menurut Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 adalah sebagai berikut :

1. Pasal 5 UU No. 41 Tahun 1999 :

- Ayat (1) Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari :

- a. Hutan Negara, dan
- b. Hutan hak.

Penjelasan Pasal 5 ayat (1) : Hutan negara tersebut dapat berupa hutan adat, yaitu hutan negara yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Hutan adat tersebut sebelumnya disebut hutan ulayat, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya. Hutan yang dikelola masyarakat hukum adat dimasukkan di dalam pengertian hutan negara sebagai konsekuensi adanya hak menguasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat pada tingkatan yang tertinggi dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan dimasukkannya hutan adat dalam pengertian hutan negara, tidak meniadakan hak-hak rakyat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, untuk melakukan kegiatan pengelolaan hutan.

Hutan negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan desa disebut hutan desa. Hutan negara yang pemanfaatannya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat disebut hutan kemasyarakatan.

Hutan hak yang berada pada tanah yang dibebani hak milik lazim disebut hutan rakyat.

- Ayat (2) Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.
- Ayat (3) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2); dan hukum adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.
- Ayat (4) Apabila dalam perkembangannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak ada lagi, maka hak pengelolaan hutan adat kembali kepada Pemerintah.

2. Pasal 6 UU No. 41 tahun 1999 :

- Ayat (1) Hutan mempunyai tiga fungsi, yaitu :

- a. fungsi konservasi,
- b. fungsi lindung, dan
- c. fungsi produksi

Penjelasan Pasal 6 ayat (1): pada umumnya semua hutan mempunyai fungsi konservasi lindung, dan produksi.

Setiap wilayah hutan mempunyai kondisi yang berbeda-beda sesuai dengan keadaan fisik, tofograsi, flora dan fauna, serta keanekaragaman hayati dan ekosistemnya.

- Ayat (2) Pemerintah menetapkan hutan berdasarkan fungsi pokok sebagai berikut :
 - a. hutan konservasi,
 - b. hutan lindung, dan

c. hutan produksi.

Penjelasan Pasal 6 ayat (2) : Yang dimaksud fungsi pokok hutan adalah fungsi utama yang diemban oleh suatu hutan.

Tujuan pemanfaatan hutan menurut bunyi rumusan Pasal 23 UU No. 41

Tahun 1999 sebagai berikut :

“Pemanfaatan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 huruf b, bertujuan untuk memperoleh manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestariannya”.

Hutan sebagai sumber daya nasional harus dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat sehingga tidak boleh terpusat pada seseorang, kelompok, atau golongan tertentu. Oleh karena itu, pemanfaatan hutan harus didistribusikan secara berkeadilan melalui peningkatan peran serta masyarakat, sehingga masyarakat semakin berdaya dan berkembang potensinya. Manfaat yang optimal bisa terwujud apabila kegiatan pengelolaan hutan dapat menghasilkan hutan yang berkualitas tinggi dan lestari (Penjelasan Pasal 23 UU No. 41 Tahun 1999).

2. Perlindungan Hutan dari Kebakaran

Perlindungan hutan menurut peraturan perundang-undangan tentang kehutanan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, diatur pada Pasal 15, 16, 17, 18. Kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

Usaha melindungi dan mengamankan fungsi hutan menurut Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 adalah suatu usaha untuk : (1)

melindungi dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, dan (2) mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara atas hutan dan hasil hutan.

Menurut Undang-undang tersebut, perlindungan hutan itu tidak hanya ditujukan kepada hutan tetap, akan tetapi meliputi juga Hutan Cadangan dan Hutan lainnya. Terhadap kerusakan-kerusakan hutan yang disebabkan karena perladangan serta penggembalaan liar dan kebakaran yang menimbulkan tanah-tanah kosong dan padang alang-alang/rumput terutama di luar Jawa, perlu diambil tindakan-tindakan seperlunya, begitu pula terhadap kerusakan-kerusakan hutan yang terjadi di Jawa yang banyak mengakibatkan bencana alam.

Dalam ayat (3) Pasal ini ditegaskan, bahwa kewajiban melindungi hutan adalah bukan semata-mata kewajiban dari Pemerintah saja, akan tetapi merupakan kewajiban dari seluruh rakyat, karena fungsi hutan itu menguasai hajat hidup orang banyak (Penjelasan Pasal 15 UU No. 5 tahun 1967).

Dalam rangka perlindungan hutan tersebut menurut ketentuan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 :

“Pelaksanaan hak-hak masyarakat, hukum adat dan anggota-anggotanya serta hak-hak perseorangan untuk mendapatkan manfaat dari hutan baik langsung maupun tidak langsung yang didasarkan atas sesuatu peraturan hukum sepanjang menurut kenyataannya masih ada, tidak boleh mengganggu tercapainya tujuan-tujuan yang dimaksudkan dalam Undang-Undang ini”.

Selain hukum perundang-undangan, di beberapa tempat di Indonesia masih berlaku Hukum Adat, antara lain tentang pembukaan hutan penggembalaan ternak, pemburuan satwa liar dan pemungutan hasil hutan. Dalam pelaksanaan Hukum Adat setempat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus dijaga jangan sampai terjadi kerusakan hutan, sehingga

mengakibatkan manfaat hutan yang lebih penting di bidang produksi dan fungsi lindung daripada hutan akan berkurang adanya.

Demikian pula hak ulayat sepanjang menurut kenyataannya masih ada tetap diakui, tetapi pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan nasional serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dan Peraturan Perundangan lain yang lebih tinggi.

Karena itu tidak dapat dibenarkan, andaikata hak ulayat suatu masyarakat Hukum Adat setempat digunakan untuk menghalang-halangi pelaksanaan rencana umum Pemerintah, misalnya : menolak dibukanya hutan secara besar-besaran untuk proyek-proyek besar, atau untuk kepentingan transmigrasi dan lain sebagainya. Demikian pula tidak dapat dibenarkan, apabila hak ulayat dipakai sebagai dalih bagi masyarakat Hukum Adat setempat untuk membuka hutan secara sewenang-wenang (Penjelasan Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1967).

Tujuan perlindungan hutan menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tersebut dipertegas lagi oleh ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, bahwa "Tujuan perlindungan hutan adalah untuk menjaga kelestarian hutan agar dapat memenuhi fungsinya".

Kemudian pada ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan dinyatakan :

Untuk mencapai tujuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan segala usaha, kegiatan, tindakan untuk mencegah dan membatasi kerusakan-kerusakan hutan dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia dan ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta untuk mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara atas hutan dan hasil hutan.

Ada empat macam perlindungan hutan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, yaitu :

1. Perlindungan kawasan hutan, hutan cadangan, dan hutan lainnya;
2. Perlindungan tanah hutan;
3. Perlindungan terhadap Kerusakan hutan; dan
4. Perlindungan hasil hutan.⁹

⁹ Salim, Ibid : 99.

Perlindungan hutan menurut peraturan perundang-undangan tentang Kehutanan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, diatur pada Bab V Bagian Kelima Pasal 46, 47, 48, 49, 50, dan 51. Pada ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 :

“Penyelenggaraan perlindungan hutan dan konservasi alam bertujuan menjaga hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal secara lestari”.

Fungsi konservasi alam berkaitan dengan : konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, konservasi tanah, konservasi air, serta konservasi udara; diatur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Penjelasan Pasal 46 UU No. 41 Tahun 1999).

Kemudian menurut ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 :

“Perlindungan hutan dan kawasan hutan merupakan usaha untuk :

- a. mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama serta penyakit; dan
- b. mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Sebagaimana diketahui bahwa di tanah air kita sering terjadi kebakaran hutan. Mengenai pengertian kebakaran hutan itu sendiri tidak ditemukan di dalam peraturan perundang-undangan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan. Demikian pula pada peraturan perundang-undangan tentang kehutanan yang baru Undang-Undang Nomor 41 tentang Kehutanan, juga tidak dijumpai tentang pengertian kebakaran hutan. Mengenai keakaran hutan hanya disebutkan di dalam Keputusan Direktorat

Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Nomor 243/Kpts/DJ-VI/1994 tentang Petunjuk Teknis Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Areal Pengusahaan Hutan dan Areal Penggunaan lainnya, bahwa kebakaran hutan merupakan salah satu penyebab kerusakan hutan dan sebagai faktor perusak yang sangat cepat dan hebat daya rusaknya. Kelihatannya mengenai pengertian kebakaran hutan secara resmi baru dapat dijumpai di dalam peraturan pelaksanaan lainnya, seperti peraturan yang dibuat oleh Pemerintah di Daerah berupa Peraturan Daerah Tingkat I tentang upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan. Di Propinsi Daerah Tingkat I Kalimantan Barat, mengenai pengertian Kebakaran hutan sebelumnya diatur dalam Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 146 Tahun 1995 tentang Upaya Pencegahan dan penanggulangan Kebakaran Hutan. Kebakaran hutan, menurut Pasal 1 Sub g Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 146 Tahun 1995 tersebut adalah :

“Suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau nilai lingkungan”.

Kemudian, kurang lebih satu tahun setelah terjadinya kebakaran hutan dan lahan di tahun 1997, barulah mengenai pengertian kebakaran hutan secara resmi diatur dalam Peraturan Daerah Tingkat I Propinsi Kalimantan Barat yaitu Perda Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pencegahan dan Penanggulangan kebakaran Hutan dan Lahan. Yang dimaksud dengan kebakaran hutan dan lahan, menurut Pasal 1 huruf g Perda tersebut adalah sebagai berikut :

- Kebakaran hutan adalah suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan kerugian obyek pengembangan ilmu pengetahuan, ekonomis dan atau nilai lingkungan hidup”.
- Kebakaran lahan adalah suatu keadaan dimana lahan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan lahan yang menimbulkan kerugian obyek pengembangan ilmu pengetahuan, ekonomis dan atau ekologis/lingkungan hidup.

Menurut **Salim**, kebakaran terhadap hutan mengakibatkan kerugian/kerusakan yang sangat berarti, tidak saja bagi masyarakat yang bermukim di sekitar kawasan hutan, tetapi juga menimbulkan kerugian bagi negara. Sumber kebakaran hutan seperti : (1) petir, (2) titik api dari lokomotif, dan (3) perbuatan manusia yang disengaja dan tidak disengaja seperti pembakaran alang-alang, pembakaran hutan untuk kepentingan pertanian, dan lain-lain.¹⁰

Dalam Keputusan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam Nomor 243/Kpts/DJ-VI/1994 tentang Petunjuk Teknis Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Areal Pengusahaan Hutan dan Areal Penggunaan lainnya, antara lain dinyatakan bahwa berdasarkan penyebabnya, kebakaran dapat terjadi karena perbuatan tidak disengaja atau disengaja oleh manusia dan atau adanya sumber api dari daya-daya alam. Namun demikian perlu diingat, bahwa dalam kenyataannya di lapangan, kebakaran hutan dan lahan yang bersumber dari perbuatan manusia baik yang disengaja maupun tidak disengaja tersebut, selain bisa dilakukan oleh perorangan, bisa juga dilakukan oleh pihak perusahaan (korporasi) yang bergerak di bidang kehutanan,

¹⁰ Salim, Ibid, hal 99 & 104.

seperti pihak HTI yang melakukan pembersihan lahan (*land clearing*), pihak HPH yang membakar limbah hutan atau sisa tebangan hasilnya, pembukaan lahan dan sebagainya. Hal ini seperti yang terjadi pada kasus pembakaran hutan di tahun 1997 yang lalu, dimana pemerintah telah menduga bahwa pihak perusahaan (korporasi) yang bergerak di bidang kehutananlah yang baik secara langsung maupun tidak langsung melakukan pembakaran hutan. Kebakaran hutan 1997 merupakan kebakaran terbesar dan telah merusak hutan dengan segala sesuatu yang berkaitan dengan hutan, bukan saja merugikan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan dan negara, tetapi juga asap tebal yang ditimbulkannya telah mengganggu masyarakat di negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Filipina, Brunai Darussalam, yang oleh pemerintah kebakaran tersebut sebagai musibah nasional.

Ketika di tanah air kita sering terjadi kebakaran hutan yang puncaknya seperti pada tahun 1997, mengenai perlindungan hutan dari kebakaran hutan ketika itu masih diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, yang dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, yaitu pada pasal 9 sampai dengan Pasal 12. Ternyata dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan hutan tersebut hanya mengatur mengenai pertanggung jawaban terhadap orang atau perseorangan saja, belum mengatur secara tegas mengenai pertanggung jawaban terhadap perusahaan (korporasi) yang melakukan pembakaran hutan.

Dalam rangka perlindungan hutan, maka lembaga yang paling terkait dengan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) adalah ¹¹ : Departemen Kehutanan beserta Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (Pusdalkarhutla), Badan pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) beserta Tim Koordinasi Nasional Penanggulangan Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL), dan Badan Koordinasi Nasional penanggulangan Bencana (Bakornas PB). Disamping itu, ada lembaga lainnya yang juga berkaitan dengan kebakaran hutan, yaitu : Departemen Pertanian (Deptan), Badan Meteorologi Geofisika (BMG), serta Kelembagaan di daerah.

Upaya pengaturan mengenai pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) secara menyeluruh tertuang dalam SK Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/1986 Petunjuk tentang Usaha pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan, yang menjadi landasan pembentukan peraturan daerah tentang mengenai pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) di setiap propinsi, yang kemudian diganti dengan SK Menteri Kehutanan Nomor 260/Kpts-II/1995 tentang Penyempurnaan SK Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/1986.

Pada tahun 1993 dikeluarkan SK Menteri Kehutanan Nomor 523/Kpts-II/1993 tentang Pedoman Perlindungan Hutan di Areal Pengusahaan Hutan yang membebaskan HPH untuk melakukan upaya perlindungan dari kegiatan yang dapat merusak hutan, seperti penebangan liar, perambahan hutan dan kebakaran hutan.

Kemudian pada tahun 1994 Departemen Kehutanan mengeluarkan paket peraturan mengenai pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) yang terdiri dari enam SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA), yaitu Nomor 243/Kpts/DJ-VI/1994 sampai Nomor 248/Kpts/DJ-VI/1994. Paket itu meliputi petunjuk teknis pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL), pemadaman kebakaran hutan, pemakaian peralatan pemadaman, pemasangan rambu-rambu kebakaran dan standarisasi sarana pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL).

¹¹ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Jilid I, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia dan United Nations Development Programme (UNDP), Tahun 1998, hal 95.

Usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) Departemen Kehutanan lainnya ialah pembentukan Sub-Direktorat Kebakaran Hutan di bawah Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 667/Kpts-II/1993. Sub-Direktorat Kebakaran Hutan mempunyai tugas dan wewenang mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan.

Selain penambahan organisasi struktural Departemen Kehutanan juga membentuk Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (Pusdalkarhutnas) yaitu dengan SK Menteri Kehutanan Nomor 188/Kpts-II/1995.¹²

Struktur organisasi Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional

(Pusdalkarhutnas), yaitu sebagai berikut¹³ :

- Penanggung Jawab : Menteri Kehutanan
- Ketua Umum : Dirjen PHPA
- Pelaksana Harian : Direktur Perlindungan Hutan
- Sekretaris : Kepala Subdit Kebakaran hutan
- Anggota : Pejabat Departemen Kehutanan eselon I dan II.

Uraian tugas Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (Pusdalkarhutnas) adalah :

- Merumuskan Kebijakan Operasional dan memberikan pedoman/pengarahan kebijakan upaya pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan
- Mengkoordinasikan pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan secara terpadu di tingkat nasional
- Mengendalikan pelaksanaan program pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan
- Merencanakan kebutuhan sarana dan prasarana yang diperlukan dalam pengendalian kebakaran hutan.

Dalam rangka upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup/Badan pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) pada tahun 1995 dalam hal ini Menteri Negara Lingkungan Hidup membentuk Tim Koordinasi Nasional Kebakaran Lahan (TKNKL) dengan melibatkan Departemen Kehutanan dan beberapa instansi lain

¹² Ibid, hal 98.

¹³ Ibid, hal 99 & 173.

(SK Meneg LH No. Kep 18/MenLH/3/1995). Uraian tentang TKNKL antara lain mengenai pelibatan Departemen kehutanan dan instansi terkait. Kemudian ketika terjadi kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 Tim Koordinasi Nasional Kebakaran Lahan (TKNKL) tersebut diperbaharui menjadi Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL) berdasarkan SK Meneg LH No. kep 40/MenLH/09/1997. Maka kewenangan Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL) tersebut menjadi lebih luas yaitu tidak hanya sebatas kebakaran lahan tetapi juga kebakaran hutan.

Struktur organisasi dan mandat Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL) adalah sebagai berikut.¹⁴ :

- Ketua pelaksana : Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Departemen Kehutanan.
- Wakil Ketua : Deputi Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan Bapedal)
- Sekretaris Pelaksana : Direktur Pengendalian Kerusakan Lingkungan (Bapedal)
- Anggota : Dari departemen dan lembaga non-departemen seperti Dirjen PUOD, Dirjen pemukiman dan Lingkungan (Departemen Transmigrasi dan PPH), Dirjen Pertambangan Umum , Dirjen Perkebunan, Dirjen Binbansos, Deputi Bidang Pengindraan Jauh (Lapan), Kepala Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG) dan lainnya.

Mandat Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL) antara lain :

- merumuskan kebijakan nasional tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan.
- melakukan koordinasi operasional di tingkat Pusat dan Daerah.
- Merumuskan sistem pembinaan sumber daya manusia, mekanisme pemantauan, sistem pelaporan/informasi dan pengembangan sistem insentif.

¹⁴ Ibid. hal 99 & 174.

Pada Tahun 1990 dibentuk Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) adalah organisasi ekstra struktural tingkat nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan presiden Nomor 43/1990 tentang Organisasi Ekstra Struktural di Tingkat Nasional.¹⁵ Dengan SK Menko Kesra No. 17/Kep/Menko/Kesra/X/1995 tentang tugas Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) dalam melakukan pencegahan dan mitigasi bencana, serta penyelamatan, rehabilitasi, dan rekonstruksi wilayah yang terkena bencana, secara rinci tanggung jawab Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) ialah ¹⁶ :

- menyusun rencana kebijakan penanggulangan umum dan rencana program kegiatan penanggulangan bencana secara terpadu, terkoordinasi, dan berkelanjutan.
- Mengkoordinasikan bencana baik sebelum, saat dan sesudah terjadi bencana.
- Menyiapkan dan menyusun pedoman pelaksanaan penanggulangan bencana secara terpadu.
- Melakukan koordinasi penyelenggaraan kerja sama antar instansi pemerintah dan nonpemerintah dalam maupun luar negeri dalam bidang penanggulangan bencana.
- Melakukan koordinasi penerimaan, penyampaian dan penggunaan bantuan untuk penanggulangan bencana.
- Menyusun laporan pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana kepada Presiden.
- Melakukan tugas penanggulangan bencana lainnya sesuai petunjuk presiden.

Untuk Kelembagaan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (PPKHL) di daerah, mempunyai peranan penting dalam pencegahan dan penanggulangi kebakaran hutan dan lahan karena dekat dengan lokasi yang

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid. hal 99 & 174-175.

terbakar. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/1986 dan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 260/Kpts-II/1995, Pemerintah Daerah membuat Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (PPKHL).

Selain itu, berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Nomor 81/Kpts/DJ-VI 1995 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengendalian Kebakaran Hutan di Daerah, Pemerintah Daerah Tingkat I membentuk Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Daerah (Pusdalkarhutda), Satuan Pelaksana Pemadaman Kebakaran Hutan (Satlakdamkarhut/Satlak) tingkat Kabupaten/Kotamadya, dan Brigade kebakaran di tiap cabang Dinas Kehutanan (CDK) di tingkat Kecamatan. Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Daerah (Pusdalkarhutda) bermarkas di Kantor Wilayah Kehutanan. Sedangkan pada Dinas Kehutanan Tingkat I, Unit yang bertanggung jawab atas pengendalian kebakaran hutan adalah Sub-Dinas Keamanan dan Penyuluhan (Kamluh).

Selain organisasi yang dibentuk Departemen Kehutanan, di tingkat daerah juga dibentuk Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan daerah (TKNPKHL Daerah) yang diketuai Gubernur atau Kepala Daerah Khusus Tingkat I dan terkait dengan Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan (TKNPKHL).

Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas PB) juga memiliki organisasi pelaksana di daerah, yaitu Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satkorlak PB) di tingkat I, Satuan Pelaksana

Penanggulangan Bencana (Satlak PB) Tingkat Kabupaten/Kodya, dan Satuan Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satlak PB) Tingkat Kecamatan, yaitu sebagai berikut ¹⁷ :

ORGANISASI PENANGGULANGAN BENCANA DI DAERAH :

Bakornas PB memiliki organisasi pelaksana di daerah yang bertugas menanggulangi kebakaran hutan, yaitu Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satkorlak PB) di tingkat propinsi dan satuan Pelaksana PB (Satlak PB) di Tingkat kabupaten/kodya.

Satkorlak PB dipimpin oleh Gubernur sebagai ketua, dengan wakil gubernur atau sekwilda tingkat I sebagai pelaksana harian. Sekretaris satkorlak PB adalah tim yang terdiri dari para kepala Markas Wilayah Pertahanan Sipil (Mawil hansip), Ketua Bappeda, dan Kakanwil Depsos.

Tugas Satkorlak PB :

- Melakukan koordinasi, memberikan petunjuk, pengarahan, dan pembinaan serta pengendalian kegiatan penanggulangan bencana baik kegiatan perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi penanggulangan bencana di daerahnya.
- melakukan koordinasi dan pengendalian kegiatan teknis dan administrasi dalam penanggulangan bencana baik yang dilakukan oleh instansi vertikal, dinas maupun masyarakat.
- Mengkoordinasikan dan mengendalikan penerimaan dan penyaluran bantuan yang dilaksanakan oleh Bupati/Wali Kota selaku Ketua Satlak PB yang daerahnya terkeba bencana.

Di tingkat Kabupaten/Kodya, dibentuk Pos Komando Pelaksana (Poskolak) dengan Bupati/ Wali Kota sebagai ketua. Di tingkat kecamatan penanggulangan bencana dilaksanakan oleh Satuan Pelaksana PB (Satlak PB) yang dipimpin oleh camat.

Tugas Satlak PB:

- Melaksanakan penanggulangan bencana secara langsung di daerahnya dengan menggunakan aparat, sarana, dan prasarana yang ada di wilayahnya.
- Melakukan kerja sama penanggulangan bencana dengan pemerintah Dati II terdekat
- Melakukan upaya pencegahan terjadinya bencana melalui peningkatan kewaspadaan masyarakat dengan kegiatan penyuluhan, pelatihan, dan pembinaan
- Menerima dan menyalurkan serta mempertanggung jawabkan bantuan penanggulangan bencana.

¹⁷ Ibid, hal 178.

Peran para kepala wilayah ini adalah *ex-officio* sebagai administrator tunggal di daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah dan PP nomor 6/1988 tentang Koordinasi Instansi Vertikal di daerah.

Organisasi dari Instansi Kehutanan di Daerah, menurut Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang perlindungan hutan, bahwa Instansi-instansi Kehutanan di daerah Tingkat I adalah bertanggung jawab atas perlindungan hutan baik di dalam maupun di luar kawasan hutan. Dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Instansi-instansi Kehutanan di Daerah Tingkat I adalah meliputi :

Kantor Wilayah Departemen Kehutanan, Dinas Kehutanan, Unit Perum Perhutani dan Unit Pelaksanan di Lingkungan Departemen Kehutanan. Sedangkan mengenai Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu Departemen Kehutanan selain diberi tugas untuk mengurus hutan tetapi juga bertugas sebagai Kepolisian Khusus yaitu untuk melindungi hutan dan hasil hutan (Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985).

Tindakan merusak atau membakar hutan yang kemudian menimbulkan pencemaran asap tebal seperti yang terjadi selama ini, merupakan tindakan merusak dan mencemari lingkungan, yaitu yang menjadi perhatian dari hukum lingkungan dan penegakan hukum lingkungan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hukum lingkungan dan penegakan hukum lingkungan juga memberi perlindungan terhadap hutan dari kerusakan atau kebakaran.

Koesnadi Hardjasoemantri, menyatakan bahwa penegakan hukum lingkungan dilaksanakan melalui berbagai jalur dengan berbagai sanksinya, seperti sanksi administratif, sanksi perdata, dan sanksi pidana. Menurut **Keith Hawkins**, yang dikutip oleh **Koesnadi** :

Penegakan hukum dapat dilihat dari dua sistem atau strategi, yang disebut "*compliance*" dengan "*conciliatory style*" sebagai karakteristiknya dan "*sanctioning*" dengan "*penal style*" sebagai karakteristiknya. Block, sebagaimana dikutip oleh Hawkins, menyatakan, bahwa *conciliatory style* itu "*remedial*", suatu metode "*social repair and maintenance, assistance of people in trouble*", berkaitan dengan "*what is necessary to ameliorate a bad situation*". Sedangkan *penal control* "*prohibits with punishment*", sifatnya adalah "*accusatory*", hasilnya "*binary*", yaitu "*all or nothing punishment or nothing*". Penyidikan serta pelaksanaan sanksi administratif atau sanksi pidana merupakan bagian akhir ("*sluitstuk*") dari penegakan hukum. Yang perlu terlebih dahulu adalah penegakan preventif, yaitu pengawasan atas pelaksanaan peraturan. Pengawasan preventif ini ditujukan kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana agar beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan. Upaya yang lebih dahulu adalah yang bersifat "*compliance*" yaitu pemenuhan peraturan, atau penegakan preventif dengan pengawasan preventifnya.¹⁸

Kemudian Andi Hamzah menyatakan pula sebagai berikut :

Penegakan hukum lingkungan sebaiknya diartikan secara luas yang meliputi baik yang preventif (identik dengan *compliance*/pemenuhan berupa negosiasi, persuasi, dan supervisi agar peraturan hukum atau syarat-syarat izin ditaati) maupun yang represif (yang dimulai dengan penyelidikan, penyidikan sampai pada penerapan sanksi baik administrasi maupun sanksi pidana). Namun patut disadari bahwa penegakan hukum lingkungan sangat rumit, karena ia menempati titik silang pelbagai bidang hukum klasik. Ia dapat ditegakkan dengan salah satu instrumen, yaitu instrumen administratif, perdata atau pidana dan bahkan dapat ditegakkan dengan ketiga instrumen sekaligus.¹⁹

M. Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono menyatakan, penegakan hukum Lingkungan itu harus ditinjau lebih luas ke arah penegakan hukum pada umumnya secara makro. Penegakan hukum dapat berjalan dengan baik bergantung dari tiga faktor yang esensial yaitu :

- a. Adanya peraturan perundang-undangan yang memadai

¹⁸ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi Keenam – Cetakan ketiga belas, Penerbit Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, Tahun 1997, hal 390-391.

¹⁹ Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta, Arikha media Cipta, 1995, hal 62-62.

- b. Adanya peningkatan profesionalisme aparat penegak hukum
- c. Adanya kesadaran hukum masyarakat.²⁰

Menurut Soerjono Soekanto, agar hukum dapat berfungsi dengan baik diperlukan keserasian dalam hubungan antara lima faktor, yaitu :

1. Hukum atau peraturan itu sendiri. Kemungkinan bahwa terjadi ketidakcocokan dalam peraturan perundang-undangan mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu. Kemungkinan lainnya adalah ketidakcocokan antara peraturan perundang-undangan dengan hukum tidak tertulis atau hukum kebiasaan. Kadangkala ada ketidakserasian antara hukum tertulis dengan dengan hukum kebiasaan dan seterusnya.
2. Mentalitas petugas yang menegakkan hukum. Penegak hukum antara lain mencakup Hakim, Polisi, Jaksa, Pembela, Petugas Pemasyarakatan dan seterusnya. Apabila Perundang-undangan sudah baik, akan tetapi mental aparat penegak hukum kurang memadai, maka penegak hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
3. Fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum. Kalau peraturan perundang-undangan sudah baik dan juga mentalitas penegak hukum baik, akan tetapi fasilitas kurang memadai, maka penegakan hukum tidak akan berjalan dengan semestinya.
4. Kesadaran dan kepatuhan hukum dari para warga masyarakat.
5. Kebudayaan.²¹

Sebagai negara hukum, pengembangan sistem pengelolaan lingkungan hidup di Republik Indonesia harus diberi dasar hukum yang jelas dan menyeluruh, agar usaha pengelolaan lingkungan hidup tersebut terdapat kepastian hukum. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 merupakan langkah awal mengembangkan hukum lingkungan bagi bangsa dan negara Indonesia dan bertegak menjadi ketentuan payung (*umbrella provision*) bagi pembentukan sistem hukum lingkungan nasional.²² namun demikian, dalam praktik penegakan hukum

²⁰ M.Arief Nurdu'a dan Nursyam B. Sudharsono, *Hukum Lingkungan, Perundang-Undangan Serta berbagai Masalah dalam Penegakannya*, PT.Citra Aditya Bandung, 1993, hal 9.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, CV Rajawali Jakarta, 1983 : 5.

²² Eggi Sudjana Riyanto, *Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, tahun 1999 : 8.

lingkungan yang didasarkan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tersebut, kiranya menurut **Eggi Sudjana Riyanto** dalam tesisnya mengenai “Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia”, antara lain sebagai berikut :

Betapa penegakan hukum berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan lingkungan hidup, yang bersumber pada Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan rasa keadilan dan rasa kepedulian terhadap pelestarian fungsi lingkungan hidup, yang diantaranya tidak sedikit disebabkan oleh perbedaan persepsi para aparat penegak hukum (APH) tentang berbagai ketentuan dalam UULH.²³

Sesuai dengan harapan dalam kasus “kasus Sidoardjo” yang beliau kaji, akhirnya ditemukan beberapa kekurangan dan kelemahan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982, yang diyakini bahwa hal itu telah cukup berperan dalam membuat beragamnya persepsi aparat penegak hukum.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982, kepentingan prosedural suatu perkara lebih banyak diutamakan daripada kepentingan substansial, sehingga seolah-oleh menjadi “wajar” apabila penanganan perkara pencemaran lingkungan tidak bisa berjalan efektif. Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 apabila dihadapkan pada berbagai permasalahan lingkungan dewasa ini, yang semakin berkembang dan kompleks, tampak adanya kesenjangan yang menyolok, karena dilihat dari segi struktur dan sistematika filosofisnya tampak tidak adanya kemampuan mengakomodasi berbagai variabel yang relevan.²⁴

Pada dasarnya upaya penegakan hukum termasuk penegakan hukum lingkungan bukan hanya sekedar sampai pada memproduksi peraturan perundang-undangannya belaka, tetapi yang sangat penting adalah pelaksanaannya yang dijalankan oleh aparat yang berwenang atau penegak hukum yang harus memiliki mental yang baik dan profesionalisme di dalam menangani masalah lingkungan,

²³ Ibid, hal x-xi.

²⁴ Kasus Sidiardjo, adalah peristiwa yang terjadi di kabupaten Sidoardjo, propinsi Jawa Timur yaitu yang berkenaan dengan kasus pencemaran air sungai yang diangkat ke persidangan di Pengadilan Negeri Sidiardjo, yang akhirnya sampai ke Mahkamah Agung Republik Indonesia. Eggi Sudjana Riyanto, Ibid, 31-32.

terutama di dalam menangani tindak pidana perusakan dan pencemaran lingkungan, sudah barang tentu harus ditunjang oleh sarana dan prasarana yang memadai. Disamping itu kesadaran hukum masyarakat akan lingkungan hidup yang baik dan sehat harus secara terus menerus diupayakan untuk ditimbulkan ataupun ditingkatkan. Adanya persamaan persepsi dan koordinasi yang baik antar aparat penegak hukum di dalam melaksanakan penegakan hukum lingkungan hidup adalah hal yang sangat penting dimiliki. Oleh karena hal tersebut ada kaitannya dengan penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana terpadu (*integrated criminal justice system*) yang bertujuan untuk memberikan perlindungan dan pelayanan mengenai hukum yang berkeadilan bagi setiap orang tanpa terkecuali. Dan dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup, tujuannya adalah untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia seluruhnya yang beriman dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa”.

Sanksi administratif dalam peraturan perundang-undangan Nomor 23 tahun 1997 diatur pada Pasal 25 sampai dengan Pasal 27. Pada Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, antara lain menyatakan :

“Dalam kaitannya dengan sanksi administratif tersebut, Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I berwenang melakukan paksaan pemerintah terhadap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk mencegah dan mengakhiri terjadinya pelanggaran, serta menanggulangi akibat yang ditimbulkan oleh suatu pelanggaran, melakukan tindakan penyelamatan, penanggulangan, dan/atau pemulihan atas beban biaya penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan, kecuali ditentukan lain berdasarkan Undang-Undang. Wewenang melakukan paksaan pemerintah dimaksud dapat diserahkan kepada Bupati/Walikota/Kepala Daerah

Tingkat II dengan Peraturan daerah Tingkat I. Pihak ketiga yang berkepentingan berhak mengajukan permohonan kepada pejabat yang berwenang untuk melakukan paksaan pemerintah tersebut. Paksaan pemerintah tersebut didahului dengan surat perintah dari pejabat yang berwenang. Mengenai tindakan penyelamatan, penanggulangan dan/atau pemulihan dapat diganti dengan pembayaran sejumlah uang tertentu”.

Mengenai penyelesaian secara perdata diatur dalam ketentuan undang-undang Nomor 23 tahun 1997, antara lain sebagai berikut :

Bahwa setiap perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup, mewajibkan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan untuk membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu. Selain pembebanan untuk melakukan tindakan tertentu tersebut, Hakim dapat menetapkan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan penyelesaian tindakan tertentu tersebut (Pasal 34).

Ketentuan tersebut merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut asas pencemar membayar. Selain diharuskan membayar ganti rugi, pencemar dan/atau perusak lingkungan hidup dapat pula dibebani oleh hakim untuk melakukan tindakan hukum tertentu, misalnya perintah untuk :

- memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
- memulihkan fungsi lingkungan hidup;
- menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusak lingkungan hidup.

Pembebanan pembayaran uang paksa atas setiap hari keterlambatan pelaksanaan perintah pengadilan untuk melaksanakan tindakan tertentu adalah demi pelestarian fungsi lingkungan hidup (Penjelasan Pasal 34).

Penyelesaian sengketa lingkungan hidup dapat ditempuh melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan secara sukarela para pihak yang bersangkutan. Penyelesaian sengketa di luar pengadilan tersebut tidak berlaku terhadap tindak pidana lingkungan hidup. Apabila telah dipilih upaya penyelesaian sengketa lingkungan hidup di luar pengadilan, gugatan melalui pengadilan hanya dapat ditempuh apabila upaya tersebut dinyatakan tidak berhasil oleh salah satu atau para pihak yang bersangkutan (Pasal 30 UU No. 23

Tahun 1997). Ketentuan ini adalah dimaksudkan untuk melindungi hak perdataan para pihak yang bersangkutan. Dan juga dimaksudkan untuk mencegah terjadinya putusan yang berbeda mengenai satu sengketa lingkungan hidup untuk menjamin kepastian hukum (Penjelasan Pasal 30 UU No. 23 tahun 1997).

Dalam memecahkan masalah lingkungan, **Koesnadi Hardjosoemantri**, mengatakan bahwa upaya penyelesaian perkara melalui kesepakatan sebagaimana berlaku bagi perkara perdata adalah sesuai dengan konsep kemitraan. Konsep kemitraan ini membawa kepada upaya untuk secara bersama memecahkan masalah, yaitu antara pemerintah, pengusaha dan masyarakat yang diwakili LSM, dengan dibantu oleh Universitas (Pusat Studi Lingkungan) dengan kemampuannya mencari jalan keluar.²⁵

Sebagian terbesar dari hukum lingkungan adalah terdiri dari ketentuan-ketentuan hukum administratif. Dominannya ketentuan-ketentuan hukum administratif dalam hukum lingkungan berkaitan langsung dengan sifat dan ruang lingkup problematik lingkungan. Problematik lingkungan tersebut adalah sedemikian rupa hingga tidak mungkin dapat diselesaikan secara efektif melalui hak-hak dan kewenangan yang didasarkan pada hukum privat. Namun demikian, mengenaan sanksi dan penjagaan norma juga akan merupakan pertimbangan penting dalam upaya penegakan hukum lingkungan melalui sarana hukum pidana. Ada bentuk-bentuk kriminalitas lingkungan yang tidak ada pilihan yang cukup layak untuk menghadapinya terkecuali melalui penggunaan sanksi-sanksi pidana, misalnya, pembuangan secara ilegal limbah atau bahan-bahan berbahaya ke (dalam) air, penebangan pohon-pohon perburuan yang dilindungi atau merusak cagar alam. Jika terhadap kejahatan-kejahatan ini tidak diancamkan sanksi pidana, maka sia-sialah upaya penegakan (norma-norma) hukum lingkungan.²⁶

²⁵ Koesnadi Hardjosoemantri, Op.cit. hal 392.

²⁶ Th.G. Drupsteen/C.J.Kleijis, **Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata, Administratif, dan Hukum Pidana, dalam Kekawatiran Masa Kini**, Terjemahan : Tristam P.Moeliono, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung 1994 : 6-14.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, **Muladi** menyatakan sebagai berikut :

Beberapa dekade akhir menunjukkan bahwa tindak pidana lingkungan hidup semakin merupakan isu sosial ekonomi dan bahkan juga politik apabila dikaitkan dengan masalah hak-hak asasi manusia. Isu ini tidak hanya melanda kehidupan negara per negara tetapi juga merupakan persoalan internasional (antar bangsa). Bahkan dianggap salah satu isu penting dalam proses globalisasi, yang merupakan proses saling ketergantungan antar bangsa yang semakin meningkat akibat perkembangan teknologi komunikasi, informatika dan transportasi modern. Hal ini tampak dari program kerja *The Commission on crime Prevention and Criminal Justice 1992-1996* yang menempatkan kaitan antara masalah lingkungan hidup dengan sistem peradilan pidana sebagai prioritas. Atas dasar ini, Kongres ke-9 PBB Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku yang diselenggarakan di Cairo, pada tanggal 29 April – 8 Mei 1995 menjadikan masalah lingkungan hidup sebagai salah satu agenda utama.²⁷

Selanjutnya oleh **Muladi**, dikatakan :

Dalam tindak pidana lingkungan, beberapa tujuan yang hendak dicapai dalam pemidanaan adalah, *Pertama*, untuk mendidik masyarakat sehubungan dengan kesalahan moral yang berkaitan dengan perilaku yang dilarang. *Kedua*, mencegah atau menghalangi pelaku potensial agar tidak melakukan perilaku yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan hidup. Dalam hal ini benar-benar harus dipertimbangkan paling tidak dua hal. *Pertama*, mengganti sepenuhnya keuntungan ekonomis yang diperoleh si pelaku sebagai hasil tindak pidananya. *Kedua*, menggantikan sebagian atau seluruhnya biaya-biaya penyidikan dan perbaikan kembali berbagai kerusakan atau kerugian yang diakibatkan oleh perbuatan si pelaku.

Di samping ketentuan tentang alasan-alasan pemberatan pidana yang umum yang lazim diatur dalam hukum pidana seperti perbarengan tindak pidana, residivisme dan sebagainya, untuk tindak pidana lingkungan hendaknya dicantumkan alasan-alasan pemberatan pidana yang khas (*specific*) misalnya apabila tindak pidana lingkungan tersebut merupakan *part of a pattern or practice of violation of statutory or regulatory duty*, di samping yang bersangkutan pernah dipidana karena melakukan tindak pidana lingkungan hidup dan adanya kesengajaan. Di samping itu berat ringannya akibat nyata yang ditimbulkan juga merupakan alasan pemberat yang perlu dipertimbangkan.

²⁷ Muladi, Prinsip-prinsip dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Diterbitkan atas kerjasama antara Asosiasi Pengajar Hukum Pidana & Kriminologi Indonesia (ASPEHUPIKI) dengan Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Volume I/Nomor 1/1998, hal 1.

Atas dasar kecenderungan Internasional, di samping pidana kemerdekaan (*imprisonment*), perlu diperhatikan jenis sanksi-sanksi finansial (*financial sanctions*) seperti denda, sanksi bisnis (*business sanctions*) misalnya penutupan perusahaan dan sanksi reparatif (*reparatory sanctions*) misalnya kompensasi terhadap korban dan perbaikan yang harus dilakukan atas kerusakan. Hal ini didasarkan atas pengalaman bahwa tindak pidana lingkungan biasanya dilakukan atas dasar alasan-alasan ekonomis dan dalam kerangka aktivitas bisnis.²⁸

Ketika kasus pembakaran hutan tahun 1997 terjadi, pada waktu itu berlaku Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982, dan setelah Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 dinyatakan berlaku.²⁹

Sebenarnya kasus pembakaran hutan seperti yang terjadi di tahun 1997 tersebut bukanlah merupakan kriminal biasa (warungan), melainkan kasus kriminal yang besar, di dalamnya terlibat para pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan (korporasi) yang bergerak di bidang pengusahaan hutan. Sehubungan dengan kasus ini oleh pemerintah pada waktu itu dinyatakan bahwa merekalah yang melakukan pembakaran hutan. Mengenai penegakan hukum terhadap kasus tersebut tidaklah dapat begitu saja mengesampingkan atau meniadakan penyelesaian melalui sarana penal. Hal ini antara lain dimaksudkan agar di dalam upaya penegakan hukum tersebut bisa diketahui mengenai kejadian yang sesungguhnya dan siapa pelaku yang sebenarnya dan sebagainya, sehingga dengan ini diharapkan bisa mencapai rasa keadilan dan kepastian hukum.

Menurut ketentuan pasal 41, 42 Undang-Undang Lingkungan Hidup Nomor 23 tahun 1997, mengenai tindakan yang sengaja melakukan perbuatan

²⁸ Muladi, Ibid, hal 7-8.

²⁹ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, Op.cit, 137.

yang mengakibatkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup diancam dengan pidana, dan demikian pula dengan tindakan yang tidak disengaja atau kelalaian diancam dengan pidana. Disamping itu menurut Undang-Undang Lingkungan Hidup Nomor 23 tahun 1997, bahwa yang dimaksud dengan orang adalah orang perseorangan, dan/atau kelompok orang, dan/atau badan hukum (Pasal 1 angka 24).

Sehubungan hal tersebut, **Muladi** mengatakan, pertanggung jawaban korporasi dalam tindak pidana sudah diatur dalam hukum positif Indonesia, khususnya dalam beberapa tindak pidana di luar KUHP. Dalam *ius constituendum* pertanggungjawaban korporasi ini ditingkatkan kedudukannya menjadi ketentuan yang bersifat umum. Menurut **Muladi**,³⁰ :

Di dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 pertanggung jawaban korporasi juga dikenal, walaupun dari segi teknik *legislative drafting* kurang baik. Hal ini tampak dari pencantumannya yang hanya ditempatkan dalam penjelasan Pasal 5 undang-undang tersebut. Disamping itu pencantumannya terlalu sederhana, yang seringkali menimbulkan pelbagai penafsiran. Atas dasar pengalaman peraturan hukum positif, dan pemikiran yang berkembang serta memperhatikan pula kecenderungan internasional, maka pertanggungjawaban korporasi dalam tindak pidana lingkungan hendaknya memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Korporasi mencakup baik badan hukum (*legal entity*) maupun non badan hukum seperti organisasi dan sebagainya;
- b. Korporasi dapat bersifat privat (*private juridical entity*) dan dapat pula bersifat publik (*public entity*);
- c. Apabila diidentifikasi bahwa tindak pidana lingkungan dilakukan dalam bentuk organisasional, maka orang alamiah (*managers, agents, employees*) dan korporasi dapat dipidana baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama (*bi-punishment provision*);
- d. Terdapat kesalahan manajemen dalam korporasi dan terjadi apa yang dinamakan *breach of a statutory or regulatory provision*;

³⁰ Muladi, Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997, Op.Cit. hal 8-9.

- e. Pertanggungjawaban badan hukum dilakukan terlepas dari apakah orang-orang yang bertanggung jawab di dalam badan hukum tersebut berhasil diidentifikasi, dituntut dan dipidana;
- f. Segala sanksi pidana dan tindakan pada dasarnya dapat dikenakan pada korporasi, kecuali pidana mati dan pidana penjara. Dalam hal ini perlu dicatat bahwa di Amerika Serikat mulai dikenal apa yang dinamakan "*corporate death penalty*" dan "*corporate imprisonment*", yang mengandung pengertian larangan suatu korporasi untuk berusaha di bidang-bidang usaha tertentu dan pembatasan-pembatasan lain terhadap langkah-langkah korporasi dalam berusaha;
- g. Penerapan sanksi pidana terhadap korporasi tidak menghapuskan kesalahan perorangan;
- h. Pemidanaan terhadap korporasi hendaknya memperhatikan kedudukan korporasi untuk mengendalikan perusahaan, melalui kebijakan pengurus atau para pengurus (*corporate executive officers*) yang memiliki kekuasaan untuk memutuskan (*power of decision*) dan keputusan tersebut telah diterima (*accepted*) oleh korporasi tersebut.

Apabila dikaji secara mendalam pengaturan hukum pidana dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sudah diusahakan untuk mengadopsi dan mengadaptasi kecenderungan-kecenderungan internasional yang terjadi, di samping tetap memperhatikan "*peculiarities*" yang khas Indonesia. Menurut Muladi, beberapa hal penting tampak dalam Undang-Undang Baru tersebut seperti ³¹:

- (a) Keberadaan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) (Pasal 40);
- (b) Pengaturan "*generic crimes*" yang bersifat delik material (Pasal-Pasal 41, 42, 43) dan "*specific crimes*" (Pasal 44) yang bersifat delik formal;
- (c) Pengaturan "*corporate crimes*" dan "*corporate criminal liability*" (Pasal-Pasal 45, 46, dan 47);
- (d) Pendayagunaan tindakan tata tertib, yang pada dasarnya merupakan "*financial, business and reparatory sanctions*" (Pasal 47);
- (e) Tuntutan internasional untuk meningkatkan peran hukum pidana guna menanggulangi kejahatan lingkungan hidup telah ditanggapi secara proporsional oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997. Apabila Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1982 hukum pidana hanya diatur dengan satu Pasal (Pasal 22), maka dalam Undang-Undang Nomor 23

³¹ Muladi, Ibid, hal, 11.

Tahun 1997 hukum pidana diatur dalam sembilan pasal (Pasal 40 sampai dengan Pasal 48).

B. Perkembangan Pemikiran Studi Kriminologi

Perkembangan pemikiran kriminologi tidak lepas dari peranan bidang-bidang ilmu lain, antara lain seperti yang di kemukakan oleh **Sudarto**, bahwa di dalam mempelajari kejahatan sebagai gejala dalam masyarakat, karena menyangkut orang yang berbuat beserta lingkungannya, maka kriminologi tergantung pada hasil-hasil penemuan ilmu-ilmu pengetahuan lain, misalnya : Antropologi, Sosiologi, Psikologi, Ekonomi, Kedokteran, Statistik. Dengan demikian maka sifat kriminologi dapat dikatakan interdisipliner, ia memanfaatkan dan mengintegrasikan hasil-hasil penemuan berbagai disiplin di bidang kemasyarakatan dan perilaku orang tersebut.³²

Menurut **I.S. Susanto**, pada garis besarnya pendekatan dalam kriminologi (naturalistik) dapat dibedakan dalam tiga bentuk sistem pemikiran atau aliran pemikiran atau dapat juga disebut paradigma, yang digunakan sebagai dasar kerangka pemikiran teori dan penelitian dalam memberikan penjelasan mengenai fenomena kejahatan. Ketiga aliran pemikiran tersebut adalah aliran pemikiran : Klasik, Positive, dan kritis.³³

Pada aliran pemikiran klasik memandang bahwa kejahatan dan penjahat dilihat semata-mata dari batasan undang-undang. Kejahatan didefinisikan sebagai setiap pelanggaran terhadap perbuatan yang dilarang oleh undang-undang pidana; penjahat adalah setiap orang yang melakukan kejahatan. Kejahatan dipandang

³² Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung, Tahun 1981, hal 157.

³³ I.S. Susanto, **Kejahatan Korporasi**, Penerbit badan penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, Cet.-I Tahun 1995, Hal. 6-9, Lihat juga I.S. Susanto, **Kriminologi**, Fakultas Hukum Undip, Semarang, Tahun 1995, Hal : 3-12.

sebagai hasil pilihan bebas dari individu dalam menilai untung ruginya melakukan kejahatan. Oleh karena itu secara rasional tanggapan yang diberikan oleh masyarakat (penguasa) terhadap hal ini adalah meningkatkan kerugian yang harus dibayar dan menurunkan keuntungan yang diperoleh dari kejahatan agar orang-orang tidak memilih untuk melakukan kejahatan.³⁴ Sedangkan aliran pemikiran positiv, menurut **Michael R. Gottfredson** dan **Travis Hirschi** sangat bertolak belakang dengan aliran klasik, ide pengetahuannya bertolak pada pandangan bahwa perilaku manusia terbatas dalam arti sudah ditentukan, sedangkan aliran klasik percaya pada kebebasan di dalam kehendaknya.³⁵

Aliran pemikiran positive bertolak pada pandangan bahwa perilaku manusia ditentukan oleh faktor-faktor di luar kontrolnya, baik yang berupa faktor biologik maupun kultural. Ini berarti manusia bukan makhluk yang bebas untuk berbuat menurut dorongan keinginannya dan intelegensinya, akan tetapi makhluk yang dibatasi dan ditentukan oleh perangkat biologiknya dan situasi kulturalnya. Manusia berubah dan berkembang bukan semata-mata karena intelegensinya akan tetapi melalui proses yang berjalan secara pelan-pelan dari aspek biologiknya atau evolusi kultural. Positivis menolak penjelasan yang berorientasi pada nilai, dan mengarahkan pada aspek-aspek yang dapat diukur dari pokok persoalannya dalam usaha mencari hubungan sebab akibat. Oleh karena itu kriminologi positivis dalam bekerjanya menghadapi kesulitan untuk menggunakan batasan undang-undang,

³⁴ Ibid.

³⁵ Michael R. Gottfredson dan Travis Hirschi (editor), **Positiv Criminology**, Sage Publication, 1987, hal 9.
".... They learn that the positivist accepted the scientific idea that human behavior is determined, while the classicists believed in choice or freedom of the will".

sebab undang-undang seringkali membedakan perbuatan legal dan ilegal atas dasar batas-batas yang sangat tajam ("tehnis") yang tidak ada hubungannya dengan ide-ide sebab-sebab, sehingga cenderung memberikan berbagai "batasan alamiah" terhadap kejahatan, yang lebih diarahkan pada ciri-ciri perilaku itu sendiri dari pada perilaku yang didefinisikan oleh undang-undang pidana.³⁶

Aliran pemikiran yang ketiga adalah kriminologi kritis yaitu yang menjadi sorotan utama dalam tulisan ini. Aliran pemikiran kritis adalah pemikiran kritis dari berbagai disiplin ilmu lain seperti politik, ekonomi, sosiologi dan filsafat, yang muncul pada beberapa dasawarsa terakhir ini. Aliran pemikiran kritis ini tidak berusaha untuk menjawab pertanyaan apakah perilaku manusia itu bebas atau ditentukan, akan tetapi lebih mengarahkan pada mempelajari proses-proses manusia dalam membangun dunianya dimanapun ia hidup.³⁷ Jadi terdapat perbedaan paradigma antara aliran ini dengan aliran klasik dan positiv.

Setelah melihat perkembangan dan kenyataan dari masing-masing teori yang mempunyai kelemahan di dalam memandang suatu kejahatan, **I.S. Susanto**, antara lain menghimbau sebagai berikut :

Sebaiknya kriminologi yang dikembangkan di Indonesia lebih banyak mempelajari proses terjadinya kejahatan/penjahat, dalam arti mempelajari kondisi-kondisi struktur, sosial, politik, budaya dan ekonomi yang mempengaruhi pembuatan perundang-undangan (pidana) dan bekerjanya hukum (pidana). Dalam mempelajari bekerjanya hukum, termasuk di dalamnya mempelajari hubungan interaksi diantara subyek-subyek yang terlibat dalam

³⁶ I.S. Susanto, Op.cit, hal 7.

³⁷ Ibid.

menghasilkan kejahatan, seperti pelanggar, korban, masyarakat serta penegak hukum.³⁸

Mengenai istilah pendekatan kritis dalam pengertian yang agak umum, seperti disebutkan oleh I.S. Susanto adalah sebagai "cara pandang" yang lebih mengarahkan pada proses-proses terbentuknya realitas sosial. Cara pandang ini akan digunakan dalam membahas, memahami dan mempertanyakan realitas sosial yang ada dalam kehidupan sehari-hari, terutama dihubungkan dengan tujuan kehidupan masyarakat dan bernegara, yakni dalam mencapai masyarakat adil dan makmur sebagaimana tersurat dalam Pancasila dan UUD 45.³⁹ Sehubungan dengan istilah dari aliran pemikiran kriminologi kritis, J.E. Sahetapy, misalnya memberi istilah dengan "kriminologi baru", selain itu istilah lainnya seperti "kriminologi radikal", "kriminologi sosialis", "kriminologi sayap kiri", atau "kriminologi marxis".⁴⁰

Kriminologi Kritis berpendapat bahwa fenomena kejahatan adalah sebagai konstruksi sosial, artinya manakala masyarakat mendefinisikan tindakan tertentu sebagai kejahatan, maka orang-orang tertentu dan tindakan-tindakan tertentu mungkin pada waktu tertentu memenuhi batasan sebagai kejahatan. Ini berarti bahwa kejahatan dan penjahat bukanlah fenomena yang berdiri sendiri yang dapat diidentifikasi dan dipelajari secara obyektif oleh ilmuwan sosial, sebab ia ada hanya karena hal itu dinyatakan sebagai demikian oleh masyarakat. Oleh karenanya kriminologi kritis mempelajari proses-proses dimana kumpulan tertentu dari orang-

³⁸ I.S. Susanto, *Kecenderungan-kecenderungan Dalam Ancangan Kriminologis di Indonesia*, Makalah Disampaikan pada Seminar Kriminologi VI, "Nation Trends In Crime", Diselenggarakan Atas Kerjasama F.H. Undip ASPEHUPIKI dan Program Kerja sama Hukum Indonesia - Belanda, Semarang, 15-18 September 1991, Hal. 12.

³⁹ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, Dalam *Masalah-Masalah Hukum*, Majalah Fakultas Hukum Undip, No. 9 Tahun XXII 1992, hal 14.

⁴⁰ J.E. Sahetapy, *Teori Kriminologi*, Suatu Pengantar, Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, Cet.I, Tahun 1992, hal 47.

orang dan tindakan-tindakan ditunjuk sebagai kriminal pada waktu dan tempat tertentu. Kriminologi kritis bukan sekedar mempelajari perilaku dari orang-orang yang didefinisikan sebagai kejahatan, akan tetapi juga perilaku dari agen-agen kontrol sosial (aparatus penegak hukum), disamping mempertanyakan dijadikannya tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan. Menurut kriminologi kritis maka tingkatan kejahatan dan ciri-ciri pelaku terutama ditentukan oleh bagaimana Undang-undang disusun dan dijalankan. Berarti kita tidak dapat memahami kejahatan semata-mata dengan mempelajari penjahat (resmi), akan tetapi harus dilihat dalam konteks keseluruhan proses kriminalisasi, yaitu proses yang mendefinisikan orang dan tindakan tertentu sebagai kejahatan. Sehubungan dengan itu, maka tugas kriminologi kritis adalah menganalisis proses-proses bagaimana cap jahat tersebut diterapkan terhadap tindakan dan orang-orang tertentu.⁴¹

Mengenai undang-undang, studi kritis yang dapat dilakukan menurut I.S.

Susanto adalah sebagai berikut :

Terhadap Perundang-undangan perlu dikaji tentang substansinya, yaitu seberapa jauh "cacat" yang dimilikinya, seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada di balik undang-undang, siapa atau kelompok masyarakat mana yang akan memperoleh keuntungan/manfaat lebih besar dari peraturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut sudah cukup adil, apakah sanksinya memadai dan manusiawi dan sebagainya.⁴²

Demikian juga mengenai penegak hukum dengan menggunakan kriminologi kritis kiranya dapat diungkapkan "Kepentingan-kepentingan" dan hal-hal lainnya yang melatarbelakangi tindakan aparat penegak hukum, baik sebagai

⁴¹ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1995, Op.cit, hal 8-9.

⁴² I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, Op.cit, 17.

individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar, korban dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan penegakan hukum yang bersifat selektif. Sementara dimensi korban tentunya menyangkut persepsinya tentang apa yang dipandang sebagai kejahatan, kepentingan yang ada, kesadaran dan sikap korban terhadap hak-haknya.⁴³

Kriminologi kritis secara relatif dapat dibedakan antara pendekatan "interaksionis" dan "konflik".⁴⁴ Menurut **Frank P. Williams III dan Marilyn D. McShane**, interaksionis simbolik merupakan ciri perspektif Chicago yang mempunyai konsep bahwa perilaku manusia itu bukan pembawaan dari lahir namun merupakan hasil atau produk lingkungan sosial.⁴⁵

Pendekatan interaksionis berusaha untuk menentukan mengapa tindakan-tindakan dan orang-orang tertentu didefinisikan sebagai kriminal di masyarakat tertentu dengan cara mempelajari "persepsi" makna kejahatan yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan. Mereka juga mempelajari makna kejahatan yang dimiliki agen kontrol sosial dan orang-orang yang diberi batasan sebagai penjahat. Di samping itu juga dipelajari makna proses sosial yang dimiliki kelompok yang bersangkutan dalam mendefinisikan seseorang sebagai penjahat. Dengan demikian untuk dapat memahami kejahatan, perlu dipelajari seluruh proses kriminalisasi, dalam arti baik proses-proses yang mempengaruhi pembentukan undang-undang yakni diadakannya pembuatan tertentu sebagai tindak pidana maupun dalam bekerjanya hukum yakni proses-proses yang menjadikan orang (-orang) tertentu sebagai penjahat.⁴⁶

Hubungan antara kejahatan dan proses kriminalisasi secara umum dinyatakan dengan digunakannya konsep "penyimpangan" (*deviance*) dan reaksi

⁴³ Ibid.

⁴⁴ I.S. Susanto, *Aliran Pemikiran Dalam Kriminologi dan Pengaruhnya Terhadap Orientasi Studi Kejahatan*, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 8-23, Tahun 1993, hal 11.

⁴⁵ Frank P. Williams III dan Marilyn D. McShane, *Criminological Theory*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1988, hal. 38-39.

"Symbolic interactionism developed from a belief that human behaviour was the product of purely social symbols communicated between individuals... the mind and the self are not innate but are products of the social environment".

⁴⁶ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1995, Op.cit, hal 9.

sosial. Kejahatan dipandang sebagai bagian dari “penyimpangan sosial” dalam arti bahwa tindakan yang bersangkutan “berbeda” dari tindakan-tindakan yang dipandang sebagai normal atau “biasa” di masyarakat, dan terhadap “tindakan menyimpang” tersebut diberikan reaksi sosial yang negatif, dalam arti secara umum masyarakat memperlakukan orang-orang tersebut sebagai “berbeda” dan “jahat”. Dengan demikian siapa yang dipandang menyimpang pada masyarakat tertentu terutama tergantung pada masyarakat itu sendiri. Kadang-kadang kondisi-kondisi yang mempengaruhi pemberian batasan tersebut tidak begitu jelas, sehingga pada akhirnya banyak sekali tergantung dari sikap polisi, jaksa dan hakim (misalnya pada kasus-kasus “perkosaan”, khususnya tentang batas-batas “godaan” yang boleh dilakukan oleh pria). Dalam arti luas, kejahatan (penyimpangan) seperti halnya kecantikan, ada mata yang memandangnya. Dengan demikian penyimpangan dan reaksi sosial merupakan hubungan timbal balik yang hanya dapat dipahami dalam hubungan satu dengan yang lainnya.⁴⁷

Dasar pemikiran interaksionis ini bersumber pada “symbolic interactionism” yang dikemukakan oleh Mead (1863-1931) yang menekankan bahwa “sumber” perilaku manusia tidak hanya ditentukan oleh peranan kondisi-kondisi sosial akan tetapi juga peranan individu dalam menangani, menafsirkan dan berinteraksi dengan kondisi –kondisi yang bersangkutan. Menurutnya manusia sebagai pencipta dan sekaligus sebagai produk dari lingkungannya.⁴⁸

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid, hal 9-10.

Sedangkan pendekatan konflik, adalah pendekatan yang lebih memfokuskan studinya dalam mempertanyakan “kekuasaan” dalam mendefinisikan kejahatan. Menurut kriminologi konflik, orang berbeda karena memiliki perbedaan kekuasaan dalam mempengaruhi perbuatan dan bekerjanya hukum. Secara umum dikatakan bahwa mereka yang memiliki tingkat kekuasaan yang lebih besar mempunyai kedudukan yang lebih baik (menguntungkan) dalam mendefinisikan perbuatan-perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingannya sebagai kejahatan.⁴⁸

Pandangan konflik bertolak pangkal dari anggapan bahwa konflik merupakan gejala yang melekat pada setiap masyarakat, sehingga setiap masyarakat selalu berada dalam proses perubahan yang tidak pernah berakhir. Juga merupakan anggapan dasar bagi para penganut pendekatan konflik bahwa setiap unsur dalam suatu masyarakat memberikan sumbangan untuk terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial, sedangkan setiap masyarakat terintegrasi karena dominasi oleh kelompok orang-orang terhadap sekelompok orang-orang lain.⁴⁹

Konflik juga dapat terjadi karena adanya ketidakseimbangan (*Disequilibrium/ imbalances*) aspek-aspek yang ada dalam masyarakat atau antara kelompok-kelompok sosial dengan aspek-aspek yang ada dalam masyarakat. Perbedaan dan ketidakseimbangan tersebut dapat bersumber dari kekuasaan yang dimiliki, penguasaan sumber-sumber ekonomi. Menurut **James M. Haslin** dari

⁴⁸ Ibid, hal 10.

⁴⁹ Ronny Hanitijo, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, Penerbit CV. Agung Semarang, 1990, hal. 6.

perspektif konflik ini, kejahatan merupakan ciri yang melekat dari masyarakat, dimana setiap orang berkompetisi dalam memperoleh sumber atau barang yang langka dan terbatas.⁵⁰

Dari pendekatan konflik, maka teori yang terkenal adalah teori labeling dengan tokoh utamanya **Howard Becher**, kemudian **Edward Lemert**. Teori ini menyepakati bahwa proses pemberian label merupakan penyebab seseorang untuk menjadi jahat. Ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu : *Pertama*, adanya label akan menimbulkan perhatian masyarakat terhadap orang yang diberi label. Hal ini akan menyebabkan masyarakat di sekitarnya memperhatikan terus menerus orang yang diberi label tadi. *Kedua*, adanya label mungkin akan diterima oleh individu tersebut dan berusaha untuk menjalani sebagaimana label yang dilekatkan pada dirinya, dan salah satu proses tersebut akan menjelaskan kejahatan dan menciptakan karier penjahat.

Dalam kaitannya dengan perilaku menyimpang (*deviance*), menurut

H.Becher :

Kelompok-kelompok sosial menciptakan penyimpangan dengan membuat aturan-aturan. Pelanggaran terhadap aturan merupakan penyimpangan. Aturan-aturan itu diterapkan pada orang-orang tertentu, dengan mencap mereka (*labeling*) sebagai orang di luar garis ("*outsider*"). Dari sudut pandangan ini, penyimpangan bukanlah suatu kualitas perbuatan yang dilakukan seseorang, melainkan lebih merupakan akibat penerapan aturan-aturan dan sanksi-sanksi oleh orang lain terhadap si pelanggar. Perilaku penyimpangan adalah mereka yang terkena cap, sedangkan perilaku menyimpang adalah perilaku yang dicap demikian oleh masyarakat.⁵¹

⁵⁰ James M. Jansin, *Social Problem*, Second Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1990, hal. 164.
"From the conflict perspective, violence is an inherent feature of human society. With people competing for scarce and limited resources, violence is to be expected."

⁵¹ Howard S. Becker, *Outsiders, Studies In The Sociology Of Deviance*, The Free Press, New York, 1973, hal. 9.
"Social groups create deviance by making the rules whose infraction constitutes deviance, and by applying those rules to particular people and labeling them as outsiders, from this point of view, deviance is not a quality of the act the person commits,

Menurut D.Stanley Eitzen, kejahatan tersebut diciptakan dan dipertahankan pada tiga level yaitu : level *pertama*, terjadi pada kelompok pembuat peraturan, terutama dalam hal ini adalah masyarakat. *Kedua*, kejahatan tersebut diciptakan dan dipertahankan dalam hubungan interpersonal (*interpersonal relations*), dan *ketiga*, kejahatan diciptakan dan dipertahankan pada tingkat organisasi yang secara formal memproses perilaku menyimpang, di sini yang menjadi fokusnya adalah lembaga baik umum maupun privat yang memproses mereka yang tidak patuh (*wayward*) misalnya pengadilan, penjara dan rumah sakit jiwa.⁵²

Edwin Lemert menjelaskan kejahatan dari perspektif reaksi sosial. Proses-proses seseorang diasingkan sebagai pelaku penyimpangan dan akibatnya karir kehidupannya terorganisasikan atau terbentuk secara pribadi di sekitar status-status sebagai pelaku penyimpangan. Dalam kaitan ini terdapat perbedaan utama antara penyimpangan primer (*primary deviant*) dan penyimpangan sekunder (*Secunder deviant*).⁵³ Penyimpangan primer merupakan proses dengan mana cap (label) diberikan pada seseorang sedangkan penyimpangan sekunder adalah reaksi seseorang terhadap label yang diberikan masyarakat terhadap dirinya⁵⁴

but rather a consequence of the application by others of rules and sanction to an "offender". The deviant is one to whom that label has successfully been applied, deviant behavior that people so label".

⁵² D. Stanley Eitzen, *Crime and Justice, Sosial Problem*, Allyn and Bacon, Inc. Boston, 1986, hal. 432-433.
From this perspective deviance is created and sustained at three levels : 1. The first level is that collective rule making. The rules of society created deviance. What is deviant varies from society to society and from one period to another within a society. 2. The second level of creating and sustaining deviance is that of interpersonal relation. 3. Finally. There is the formal level of organizational processing of deviants. Here the focus on the public and privat agencies that process the wayward, for examples: the courts, prisons, and mental hospital.

⁵³ Frank P. William III dan Marilyn D. McSene, Op.cit, hal 88.

⁵⁴ Ibid.

Sehubungan dengan teori konflik, di Indonesia mengenai kriminologi kritis terdapat pertentangan eksistensinya dalam kriminologi. Misalnya J.E. Sahetapy,⁵⁵ tidak setuju jika “kriminologi Kritis” ini dikembangkan di Indonesia, pendirian ini tidak hanya dikarenakan menurutnya “Kriminologi Radikal” ini sedikit banyak bertentangan dengan Pancasila, melainkan karena adanya larangan menyebarkan paham *marxisme*. Sedangkan I.S. Susanto berpendirian sebaliknya dan bahkan membantah ‘Kriminologi Kritis’ tidaklah identik dengan “Kriminologi Marxis.

Menurut I.S. Susanto :

Perlu dicatat bahwa teori konflik tidak sama dengan teori Marxis. Lebih-lebih jika ada anggapan bahwa aliran kritis sama dengan Marxis perlu dipertanyakan. Teori Marxis (Kriminologi Marxis) hanyalah merupakan salah satu usaha “mengembangkan” teori konflik – yang juga dipertanyakan kebenarannya istilah sebagaimana tersebut di atas – di samping terdapat teori konflik yang non Marxis, yang sangat berbeda.

Perlu dicatat bahwa nilai dari teori konflik yang non Marxis adalah pandangannya bahwasanya di dalam setiap masyarakat – apakah itu masyarakat kapitalis, komunis, fasis, demokratis atau apa saja – selalu terdapat konflik nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan di antara bagian-bagian di dalam masyarakat, dan penyelesaian dari pertentangan atau konflik tersebut akan dipengaruhi oleh kekuasaan (*power*) dari kelompok-kelompok yang bertentangan.

Sesuai dengan tuntutan masyarakat modern, maka cara-cara penyelesaian konflik ini terutama dilakukan melalui hukum, baik melalui pembuatan perundang-undangan maupun melalui bekerjanya hukum.⁵⁶

Dalam kaitannya dengan sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) maka dapat dikatakan bahwa sistem peradilan pidana (*Criminal Justice System*) merupakan obyek studi kriminologi terutama bagi kriminologi kritis. Kejahatan sebagai masalah sosial, haruslah melihat pada sistem peradilan pidana.

⁵⁵ J.E. Sahetapy, Op.cit, hal 47-58.

⁵⁶ I.S. Susanto, Kejahatan Korporasi, Tahun 1995, Op.cit, hal 11.

Oleh karena sistem peradilan pidana merupakan jaringan kerja antara lembaga yang berusaha mengatasi persoalan kejahatan, seperti polisi, jaksa, pengadilan dan penjara, serta lembaga bantuan hukum dapat dimasukkan dalam keseluruhan sistem peradilan pidana. Karena lembaga bantuan hukum merupakan salah satu institusi yang sangat respon terhadap persoalan kejahatan. Sebagai suatu sistem, maka sistem peradilan pidana dalam aktivitasnya tidaklah dapat dilihat sebagai *Deterministic System* yang bekerjanya dapat ditentukan secara pasti, namun harus dilihat sebagai *Probabilistic System* yang hasilnya (*output*) secara tidak pasti tidak dapat diduga.⁵⁷

Dengan demikian dalam upaya memahami kejahatan dengan pendekatan kriminologi kritis pada dasarnya adalah melakukan studi terhadap peradilan pidana sebagai suatu sistem yang di dalamnya banyak terkait institusi yang mempunyai fungsi dan peranan yang berbeda namun antara satu lembaga dengan lembaga yang lainnya sangat terkait erat. Tentunya dalam hal ini melihat bagaimana sistem peradilan pidana tersebut melaksanakan peranan dalam fungsinya, yang secara eksplisit maupun implisit berbagai ideologi, gagasan, serta kepentingan dalam merespon kejahatan sebagai masalah sosial dapat dilihat.

C. Tinjauan Upaya Penegakan Hukum

Menurut Muladi, penegakan hukum (pidana) pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya, secara mutatis mutandis akan membawa kita pada pembicaraan tentang masalah penanggulangan pelanggaran atau kejahatan di masyarakat. Di dalam konteks pembicaraan masalah penanggulangan kejahatan

⁵⁷ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, Cet. I Tahun 1995, hal 15.

dikenal istilah *Politik Kriminal*. Politik Kriminal (*Criminal policy*) sebagai usaha rasional masyarakat dalam menanggulangi kejahatan, secara operasional dapat dilakukan baik melalui sarana *penal* maupun *non penal*, kedua sarana ini (*penal* dan *non penal*) merupakan suatu pasangan yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan, bahkan dapat dikatakan keduanya saling melengkapi dalam usaha penanggulangan kejahatan di masyarakat.⁵⁸

Penanggulangan kejahatan melalui sarana penal lazimnya secara operasional dilakukan melalui langkah-langkah : perumusan norma-norma hukum pidana, yang di dalamnya terkandung adanya unsur substantif, struktural dan kultural masyarakat dimana sistem hukum pidana itu dilakukan. Sistem hukum pidana yang berhasil dirumuskan itu selanjutnya secara operasional bekerja lewat suatu sistem yang disebut Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*).

Sistem Peradilan Pidana di dalamnya terkandung gerak sistemik dari subsistem-subsistem pendukungnya yaitu, Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Koreksi (lembaga Pemasyarakatan) yang secara keseluruhan dan merupakan satu kesatuan (totalitas) berusaha menstransformasikan masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*) yang menjadi tujuan Sistem Peradilan Pidana yang berupa resosialisasi pelaku tindak pidana (jangka pendek), pencegahan kejahatan (jangka menengah) dan kesejahteraan sosial (jangka panjang).

Sistem Peradilan Pidana sebagai suatu sistem pada dasarnya merupakan suatu open system, suatu sistem yang di dalam geraknya mencapai tujuan baik tujuan jangka pendek, menengah maupun jangka panjang sangat dipengaruhi oleh lingkungan masyarakat dan bidang-bidang kehidupan manusia, maka sistem Peradilan Pidana dalam geraknya akan selalu mengalami *interface* (*interaksi, interkoneksi dan interdependensi*) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat, masyarakat : ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri (*subsystems of criminal justice system*).

Keterpaduan gerak sistemik sub-sistem peradilan pidana dalam proses penegakan hukum tentunya sangat diharapkan di dalam pelaksanaannya. Salah satu indikator keterpaduan sistem peradilan pidana itu adalah "sinkronisasi" pelaksanaan penegakan hukum. Sinkronisasi di kalangan sub sub-sistem peradilan pidana yang terdiri dari Kepolisian, Kejaksaan Pengadilan dan Lembaga Pemasyarakatan penting untuk diperhatikan dalam kerangka sistem itu mencapai tujuannya menanggulangi kejahatan di dalam masyarakat.

⁵⁸ Ibid, hal vii.

Upaya penanggulangan kejahatan melalui non penal bisa saja berarti suasana di luar sistem peradilan pidana yang secara langsung sangat berpengaruh terhadap usaha penanggulangan kejahatan di masyarakat. Hal itu antara lain berupa Kebijakan Kesejahteraan masyarakat (*Social Welfare Policy*), Kebijakan Sosial (*Social Policy*) dan Kebijakan Perlindungan Masyarakat (*Social Deference Policy*) Faktor-faktor yang seolah-olah bersifat eksternal itu sangat penting dalam menunjang keberhasilan politik kriminal. Keterpaduan faktor-faktor tersebut dengan politik kriminal berjalan saling menggamit untuk menuju tujuan yang dicita-citakan yaitu kesejahteraan masyarakat.⁵⁹

Efektivitas sistem peradilan pidana tergantung sepenuhnya pada kemampuan infrastruktur pendukung sarana dan prasarannya, kemampuan profesional aparat penegak hukumnya, serta budaya hukum masyarakatnya. Kelemahan infrastruktur ini pertama-tama akan mengurangi masukan (*input*) dalam sistem peradilan pidana, atau dengan perkataan lain pelaku tindak pidana yang dapat dideteksi akan berkurang. Sehingga *hidden criminal* semakin meningkat. Kemampuan untuk melakukan penyidikan, pembuktian baik di dalam pemeriksaan pendahuluan maupun di dalam sidang pengadilan merupakan variabel yang sangat mempengaruhi efektifitas sistem peradilan pidana.⁶⁰

Dalam kriminologi, menurut **Bruce L. Berg**, ada tiga perspektif yang penting dalam hubungannya dengan penegakan hukum, yaitu perspektif konsensus, perspektif konflik dan perspektif interaksionis.⁶¹ Penegakan hukum dalam perspektif konsensus, sering dipercaya sebagai akar dari aliran fungsionalis dalam sosiologi. Aliran fungsionalis menekankan bagaimana tiap bagian dalam masyarakat dan

⁵⁹ Ibid, hal vii-viii.

⁶⁰ Ibid, hal 25.

⁶¹ Bruce L. Berg, Law Enforment, An Introduction to Police in Society, Indiana University of Pennsylvania, hal. 9-11. "Criminologist and Sociologist may use any of a number of theoritical approachs to study values, norme, law, and their enforcement or violotion. The three perspectivs that are most widely used in criminology and sociology provide an introduction for haw various researchers dicaussed later in this text have examined various aspects of policing. The are the consensus, conflict, and interactionist perspectives".

institusi sosialnya memberikan kontribusi terhadap masyarakat. Dalam perspektif ini berbagai kepentingan masyarakat bertujuan untuk memenuhi kebutuhan yang berbeda dalam masyarakat. Asumsi utama dalam perspektif ini adalah bahwa ada persetujuan yang mendasar di antara setiap orang mengenai tujuan kehidupan sosial dan peraturan atau norma yang menentukan dalam mencapai tujuan tersebut.⁶² Aplikasi terhadap kejahatan adalah bahwa setiap anggota masyarakat menyetujui adanya standar yang ideal dari perilaku yang dalam hal ini diwujudkan dalam hukum (Undang-Undang), atau hukum dan undang-undang dipergunakan sebagai pedoman atau petunjuk perilaku setiap anggota masyarakat. Kejahatan didefinisikan sebagai pelanggaran terhadap bentuk perilaku yang secara konsensus telah diterima (*Crime are defined as violations of these consensually accepted patterns of conduct*). Upaya penegakan hukum (undang-Undang) oleh para aparat penegak hukum selalu didasarkan pada kesepakatan yang ada dalam masyarakat yang tentunya berlaku sebagai hukum. Sehingga persepsi dan konsepsi masyarakat tentang kejahatan mendapat tempat yang penting dalam perspektif konsensus, bukannya kejahatan yang telah didefinisikan oleh undang-undang (penguasa).

Penegakan hukum dalam perspektif (pendekatan) konflik, adalah bertolak dari asumsi bahwa setiap masyarakat terdapat adanya perbedaan, perbedaan mana selalu mengarah pada adanya konflik kepentingan (*Conflict of interest*). R. Quinney, menyatakan bahwa masyarakat lebih ditandai oleh ciri-ciri perbedaan, konflik,

⁶² Ian Taylor, dkk, *The New Criminology: For a Social Theory of Deviance*, Routledge & Kegan Paul, 1973, hal 237. ".... by a consensual view of society, a view which, above all else, depends upon the assumption that there is some fundamental agreement upon men as to goals of social life, and the rules, or norms, which should govern the pursuit of those goals ...".

paksaan dan perubahan daripada oleh konsensus dan keajekan (stabilitas).

Selanjutnya Quinney mengajukan 4 dalil untuk teorinya tersebut :

- (1) Hukum terdiri dari perundang-undangan khusus yang diciptakan dan diinterpretasikan dalam masyarakat yang diatur secara politis, artinya bahwa hukum bukan semata-mata merupakan seperangkat aturan yang abstrak, melainkan merupakan proses untuk berbuat sesuatu yang dilakukan oleh alat-alat kekuasaan yang berwenang untuk bertindak atas nama masyarakat. Sebagai alat kekuasaan, sebagai alat politik, maka hukum tidak mewakili norma-norma dan nilai-nilai dari semua anggota masyarakat, melainkan hanya berisi kepentingan (*interest*) dari beberapa orang.
- (2) Masyarakat yang diatur secara politis adalah masyarakat yang didasarkan atas struktur kepentingan. perbedaan-perbedaan sosial dalam masyarakat merupakan basis dari kehidupan politik negara. Oleh karena beberapa bentuk kepentingan terbagi dalam berbagai posisi, dan posisi-posisi tersebut memiliki perlengkapan untuk memerintah yang berbeda-beda, sehingga kebijaksanaan umum (*public policy*) mewakili kepentingan tertentu di dalam masyarakat. Oleh karena itu masyarakat yang diatur secara politis dapat dipandang sebagai struktur kepentingan yang berbeda-beda. Masing-masing bagian masyarakat memiliki nilai-nilai dan mereka (*interest groups*) berusaha untuk dapat memasukkan kepentingannya dalam kebijaksanaan umum, sehingga dapat dikatakan bahwa kebijaksanaan umum merupakan sukses yang diperoleh oleh kelompok tersebut.
- (3) Struktur kepentingan tersebut ditandai oleh distribusi kekuasaan yang tidak seimbang dan konflik di antara bagian-bagian dari masyarakat yang diatur secara politis. Sehingga kebijaksanaan umum sebenarnya merupakan perwujudan dari struktur kepentingan dari masyarakat yang diatur secara politis tersebut.
- (4) Bahwa hukum dirumuskan dan ditata dalam struktur kepentingan dari suatu masyarakat yang diatur secara politis. Artinya hukum merupakan salah satu bentuk dari kebijaksanaan umum yang mengatur tingkah laku dan aktivitas dari seluruh anggota masyarakat yang dirumuskan dan ditata oleh kelompok masyarakat yang dapat memasukkan kepentingannya dalam kebijaksanaan umum tersebut. Sehingga isi dari undang-undang mewakili kepentingan kelompok masyarakat yang mempunyai kekuasaan (*power*) untuk menentukan kebijaksanaan umum. Dengan merumuskan undang-undang tersebut, maka kelompok masyarakat dapat melakukan kontrol terhadap yang lain demi kepentingannya sendiri.⁶³

Studi mengenai pembuatan dan bekerjanya hukum pidana telah semakin

menyadarkan orang bahwa dijadikannya perbuatan-perbuatan tertentu sebagai

⁶³ I.S. Susanto, Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1991, hal. 67-68.

kejahatan semata-mata bukan karena perbuatan tersebut sangat merugikan atau membahayakan kesehatan dan keselamatan jiwa masyarakat, akan tetapi karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu. Dengan demikian terdapat sejumlah perbuatan yang sangat merugikan dan membahayakan masyarakat luas seperti kejahatan-kejahatan korporasi, profesi dan pemerintahan akan tetapi tidak dijadikan tindak pidana oleh karena kepentingan-kepentingan dari kelompok yang mempunyai kekuasaan atau pengaruh dari masyarakat.⁶⁴

Dalam perspektif ini terlihat jelas bagaimana upaya penegakan hukum merupakan upaya yang dilakukan guna melindungi kepentingan salah satu pihak yang ada dalam masyarakat. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya penegakan hukum pada satu sisi merupakan upaya melaksanakan peraturan yang telah ditentukan, namun pada sisi lain dapat menimbulkan kesenjangan ataupun rasa tidak puas antara satu golongan dengan golongan yang lainnya.⁶⁵

Penegakan hukum dalam perspektif interaksionis, menggunakan dasar pemikiran bagaimana hubungan masyarakat dengan seorang individu, termasuk di dalamnya bagaimana masyarakat itu membentuk seseorang, atau bagaimana para individu itu menciptakan, mempertahankan dan mengubah masyarakat. Para interaksionis memandang bahwa masyarakat adalah *product* dari interaksi yang terus menerus diantara individu dalam lingkungan sosial yang bervariasi. Orang mendefinisikan situasi sosial mereka dan berperilaku menurut interpretasinya terhadap realitas. Dengan melakukan interaksi satu dengan lainnya, setiap orang

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Bruce L. Berg, *Op cit*.

mengembangkan definisi mengenai diri sendiri dan mengharapkan bentuk perilaku yang tepat. Sehingga kehidupan sosial menjadi sistematis (*systematic*), terpola (*Patterned*), dan dapat diprediksi (*Predictable*) dan secara teratur (*Orderly*). Hal yang terpenting dalam kaitannya dengan kejahatan dan penegakan hukum adalah bahwa dapat dilihat hubungan antara pandangan interaksionis dengan kejahatan. Dalam perspektif interaksionis kejahatan adalah merupakan produk sosial dari mereka yang mempunyai kedudukan yang cukup untuk mempengaruhi dalam membubuhi cap (label) penjahat dan memberikan hukuman. Hanya bedanya dengan pendekatan konflik adalah bahwa interaksionis tidak menegaskan bahwa pengaruhnya ini dikarenakan oleh motivasi ekonomi, dengan kata lain hukum tidak diterapkan untuk melindungi kepentingan para kapitalis dari golongan atas.⁶⁶ Para individu menggunakan kedudukan dan pengaruhnya dalam mempengaruhi proses hukum dengan motivasi oleh sejenis perang atau pembatasan moral (*moral crusade*). Dengan demikian bagaimana upaya penegakan dalam perspektif interaksionis sangat digantungkan pada "*moral entrepreneurs*" pada penegak hukum.

Tingkah laku orang dalam masyarakat tidaklah bersifat suka rela, melainkan didisiplinkan oleh suatu jaringan kaidah-kaidah yang terdapat dalam masyarakat. Kaidah-kaidah ini merupakan semacam rambu-rambu yang mengikat dan membatasi tingkah laku orang-orang dalam masyarakat itu, termasuk di dalamnya para pejabat penegak hukum itu sendiri. Dalam kaitannya dengan itu, peranan peraturan hukum cukup besar dalam hubungannya dengan pelaksanaan

⁶⁶ Ibid, hal. 11.

Unlike the conflict perspective, the interactionist view does not assert that this influence is economically motivated. In other words, laws are not necessarily enforced to preserve the capitalist interest of the upper classes".

peraturan itu yang dilakukan oleh para penegak hukum. Dalam pada itu keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum yang harus dijalankan itu dibuat.⁶⁷

Dengan demikian membicarakan masalah penegakan hukum tanpa menyinggung segi manusia yang menjalankan penegakan hukum itu, merupakan pembicaraan yang steril sifatnya. Apabila kita membicarakan masalah penegakan hukum hanya berpegangan pada keharusan-keharusan sebagaimana tercantum dalam ketentuan-ketentuan hukum, maka kita hanya akan memperoleh gambaran stereotipis yang kosong. Ia baru menjadi berisi manakala dikaitkan pada pelaksanaannya yang konkrit oleh manusia.⁶⁸

Seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa menurut **Satjipto Rahardjo**, penegakan hukum sudah dimulai pada saat peraturan hukumnya dibuat atau diciptakan. Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Disebut sebagai keinginan-keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan pikiran pembuat hukum yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan. Secara sosiologis, maka pembicaraan selalu dihubungkan dengan kenyataan yang dihadapi dalam proses penegakan

⁶⁷ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, tanpa tahun, hal 24-25.

⁶⁸ Ibid, hal 26.

hukum itu. Dalam kenyataan, maka proses penegakan hukum itu memuncak pada pelaksanaannya oleh para pejabat penegak hukum itu sendiri.⁶⁹

Pada hakekatnya hukum mengandung ide-ide atau konsep-konsep dan dengan demikian boleh digolongkan kepada sesuatu yang abstrak. Ke dalam kelompok yang abstrak ini termasuk ide tentang keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial. Untuk mewujudkan hukum sebagai ide-ide itu ternyata dibutuhkan suatu organisasi yang cukup kompleks. Negara yang harus campur tangan dalam mewujudkan hukum yang abstrak itu ternyata harus mengadakan berbagai macam badan untuk keperluan tersebut, seperti Pengadilan, Kejaksaan, Kepolisian, Lembaga Pemasyarakatan dan Badan perundang-undangan. -- Kita juga bisa mengatakan, bahwa tanpa dibuatnya organisasi-organisasi tersebut, hukum tidak bisa dijalankan dalam masyarakat. Apabila keadaannya sudah demikian, maka tentunya dalam rangka membicarakan penegakan hukum, kita tidak bisa melewatkan pembicaraan mengenai segi keorganisasian ini. Tujuan-tujuan hukum yang abstrak di tengah-tengah suatu masyarakat yang kompleks ini hanya akan dapat diwujudkan melalui pengorganisasian yang kompleks pula.

Dengan kata lain salah satu ciri penegakan hukum dalam masyarakat modern yang dianggap menonjol, adalah sifat birokratisnya. Birokrasi merupakan salah satu unsur dari masyarakat yang dikelola secara rasional. Rasionalisasi dalam pengelolaan masyarakat menjurus kepada diferensiasi dan spesialisasi fungsi-fungsi penegakan hukum, yang pada gilirannya menyebabkan dibentuknya badan-badan

⁶⁹ Ibid, hal 23-24.

khusus, seperti kepolisian, pengadilan dan sebagainya. Melalui cara-cara birokratis ingin dicapai efisiensi yang otomatis, sehingga pembuatan keputusan-keputusan benar-benar berjalan secara lancar dan sekedar merupakan kegiatan rutin.⁷⁰

Satjipto Rahardjo, menyatakan sebagai berikut :

Berbicara mengenai bekerjanya organisasi-organisasi berarti sudah membicarakan hukum yang konkrit, yaitu pembicaraan yang menyangkut proses bagaimana tujuan-tujuan hukum itu diwujudkan dalam konteks organisasi. Membicarakan hukum dalam konteks organisasi berarti mempermasalahkan orang, tingkah laku orang-orang, membicarakan fasilitas serta juga membicarakan kultur suatu organisasi. Melalui organisasi serta proses-proses yang berlangsung di dalamnya, masyarakat menerima perwujudan dari tujuan-tujuan hukum. Keadilan, misalnya, kini tidak lagi merupakan konsep yang abstrak, melainkan benar-benar diberikan kepada anggota masyarakat dalam bentuk pemsahan sesuatu aksi tertentu. Kepastian hukum menjadi terwujud melalui keputusan-keputusan hakim yang menolak tindakan lain hakim sendiri yang dilakukan oleh anggota-anggota masyarakat. Ketertiban dan keamanan menjadi sesuatu yang nyata melalui tindakan-tindakan polisi yang diorganisir oleh badan kepolisian. Dan seterusnya.⁷¹

Walaupun untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum itu diperlukan berbagai organisasi, yang pada hakekatnya bertugas untuk mengantarkan orang kepada tujuan-tujuan hukum tersebut, namun masing-masing badan tetap berdiri sendiri-sendiri sebagai badan yang sedikit banyak bersifat otonom. Sekalipun kehadiran lembaga-lembaga hukum tersebut adalah untuk mewujudkan sesuatu yang abstrak menjadi kenyataan, namun lembaga-lembaga itu sendiri diikat oleh hukum-hukum kehidupan kelembagaan. Dalam keadaan yang demikian itu, maka dalam menegakkan hukum, lembaga tersebut sibuk sendiri untuk mengatasi masalah-

⁷⁰ Ibid, hal 15-45.

⁷¹ Ibid, hal 17-18.

masalah yang menyangkut bekerjanya sebagai suatu lembaga.⁷²

Dilihat dari aspek keorganisasian ini, lembaga hukum tidak statis tetapi dinamis. Apabila organisasi dari lembaga mulai bergerak, maka terjadilah suatu interaksi antara lembaga tersebut dengan lingkungannya. Ini semua terjadi, oleh karena lembaga tersebut bekerja dalam konteks sosial tertentu. Lembaga penegak hukum yang harus menjalankan tugas dan pekerjaannya di tengah-tengah masyarakat, tidak dapat mengabaikan peranan dari lingkungan tersebut. Pertama, oleh karena ia mendapatkan serta menggali sumber dayanya dari lingkungan tersebut. Hal yang berikut adalah, bahwa lembaga tampaknya tidak dapat melaksanakan tugasnya secara "membuta-tuli" begitu saja, melainkan dituntut untuk membuat perhitungan-perhitungan yang realistis, yang tidak lain memberikan perhatian terhadap efisiensi kerja lembaga. Berdasarkan kedua pertimbangan tersebut di atas, maka sosiologi penegakan hukum mencoba untuk mengamati bagaimana hubungan timbal balik serta tukar menukar antar lembaga-lembaga penegak hukum dengan lingkungan atau masyarakatnya.⁷³

Sekalipun tujuan organisasi telah ditetapkan, tetapi di tengah-tengah hubungan dengan masyarakatnya, tujuan tersebut bisa mengalami pergantian atau pergeseran. Dalam aspeknya sebagai suatu organisasi birokratis, lembaga penegak hukum akan selalu berusaha untuk mencari jalan yang sebaik-baiknya agar pekerjaan lembaga bisa dilaksanakan secara seksama. Di tengah-tengah kehidupan masyarakat, orang tidak dapat mengharapakan, bahwa semua keinginan dan persyarakatan yang dikehendaki oleh lembaga bisa tersedia dengan baik. Lembaga juga harus menghadapi kenyataan-kenyataan yang keras yang menyebabkan tugas lembaga tidak bisa dijalankan, atau kurang bisa dijalankan dengan baik. Berhadapan dengan kenyataan-kenyataan sebagaimana disebutkan di atas, lembaga didorong untuk mengembangkan suatu politik yang akan mengamankan jalannya organisasi. Politik ini adalah untuk memilih cara yang sebaik-baiknya, sehingga dalam

⁷² Ibid, hal. 16-20.

⁷³ Ibid, hal 21.

keterbatasan-keterbatasan tertentu, lembaga tetap dapat menjalankan pekerjaannya.

Chambliss dan Seidman mengatakan, bahwa suatu organisasi dan anggota-anggotanya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan serta kaidah-kaidah organisasi yang resmi dengan kebijakan-kebijakan serta kegiatan-kegiatan yang secara terus menerus dijalankan, yang akan meningkatkan keuntungan terhadap organisasi dan yang akan menekankan hambatan-hambatan terhadap organisasi.⁷⁴

Chambliss dan Seidman juga mengatakan, pada masyarakat yang kompleks, sejak pembuatan hukum, pengaruh dari struktur kekuasaan telah mulai bekerja. Dalam pembuatan hukum ini pihak yang diuntungkan adalah mereka yang lebih kaya serta golongan-golongan dalam masyarakat yang aktif dalam kegiatan politik.⁷⁵

Polisi sebagai salah satu penegak hukum yang memiliki diskresi, maka Polisi mempunyai kebebasan untuk mengambil keputusan yang bersifat individu di dalam menjalankan kewajiban dan tugasnya. Terhadap pelanggaran hukum yang ditemuinya, polisi dapat memberi tegoran, memanggil, mendamaikan, mengusut, menahan atau bahkan tidak mengambil tindakan sama sekali atau membiarkan. Dengan demikian polisi memiliki keleluasaan untuk bertindak atau tidak, begitu pula dalam bertindak dia memiliki keleluasaan dalam memilih tindakan yang akan diambil.⁷⁶

Dengan adanya kebebasan yang seolah-olah dilegalisasi oleh undang-undang berakibat membiarkan terjadinya ketidaksamaan hukum. Secara disadari atau tidak pandangan-pandangan pribadi dari penegak hukum yang bersangkutan, akan mempengaruhi keputusan-keputusannya demikian pula dengan tingkat sosial, tingkat pendidikan, keagamaan, lingkungan, gaji, budaya akan sangat berpengaruh dalam putusan-putusan yang diambil. Sehingga sering kali pada kantor polisi yang satu dengan kantor polisi yang lain terjadi perbedaan prosentase dalam melakukan penyidikan. Ada kantor polisi yang tingkat diskresinya tinggi, ada yang rendah. Hal ini bisa dipahami karena wewenang ini secara formal memang diijinkan.⁷⁷

⁷⁴ Sajipto Rahardjo, Ibid, hal 21-22.

⁷⁵ Ibid, hal 57.

⁷⁶ I.S. Susanto, Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial, Op.cit, hal 17.

⁷⁷ Krismiarsi, *Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan di Kotamadya Semarang (Kajian Kriminologis)*. Tesis Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 1997, hal 61.

Shrode dan **Voich** menyatakan, pembicaraan mengenai hukum dalam rangka keorganisasian akan mengurangi tingkat abstraknya dan memusatkan perhatian pada kemungkinan-kemungkinan yang dapat dilakukan oleh organisasi-organisasi tersebut dalam mewujudkan tujuan hukum. Organisasi di sini diterima sebagai suatu sistem yang terbuka, artinya bahwa kita melihatnya sebagai sesuatu yang bekerja di dalam dan dipengaruhi oleh interaksinya dengan faktor-faktor manusia, sosial, politik, ekonomi, teknologi. Kecuali faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap organisasi dalam kedudukannya sebagai lingkungan (eksternal), maka mereka mempengaruhi pula susunan (internal) organisasi.⁷⁸

Menurut **Shrode** dan **Voich**, untuk dapat memahami lembaga-lembaga hukum sebagai suatu organisasi, maka ia dapat diperinci dalam unsur-unsurnya sebagai berikut⁷⁹ :

1. Orang-orang - para pelaksana tugas
2. Teknik-teknik - teknologi yang dipakai untuk menjalankan tugas
3. Informasi - pengetahuan yang dipakai untuk menjalankan tugas
4. Struktur - pengaturan daripada tugas
5. Tujuan - alasan bagi menjalankan tugas

Tujuan dari setiap organisasi adalah untuk mencapai produktivitas atau kepuasan, atau gabungan dari keduanya, tergantung dari kegiatan apa yang dijalankan olehnya. Untuk mencapai tujuan tersebut maka unsur-unsur organisasi tersebut di atas harus dioperasionalkan, yang menampakkan diri dalam wujud bergerakaknya organisasi itu. Aktivitas untuk mengkoordinasi unsur-unsur tersebut

⁷⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Cet. Kedua, Alumni Bandung, 1983 : 135.

⁷⁹ Ibid.

sebagai pengelolaan organisasi; aktivitas inilah yang bertanggung jawab terhadap karya, pertumbuhan serta kelangsungan hidup organisasi. Sementara itu dalam bekerjanya, organisasi berhadapan pula dengan masalah lingkungan yang harus diterima dan diperhitungkannya, yaitu yang bersifat sosial, politik, manusia, ekonomi serta teknologi.

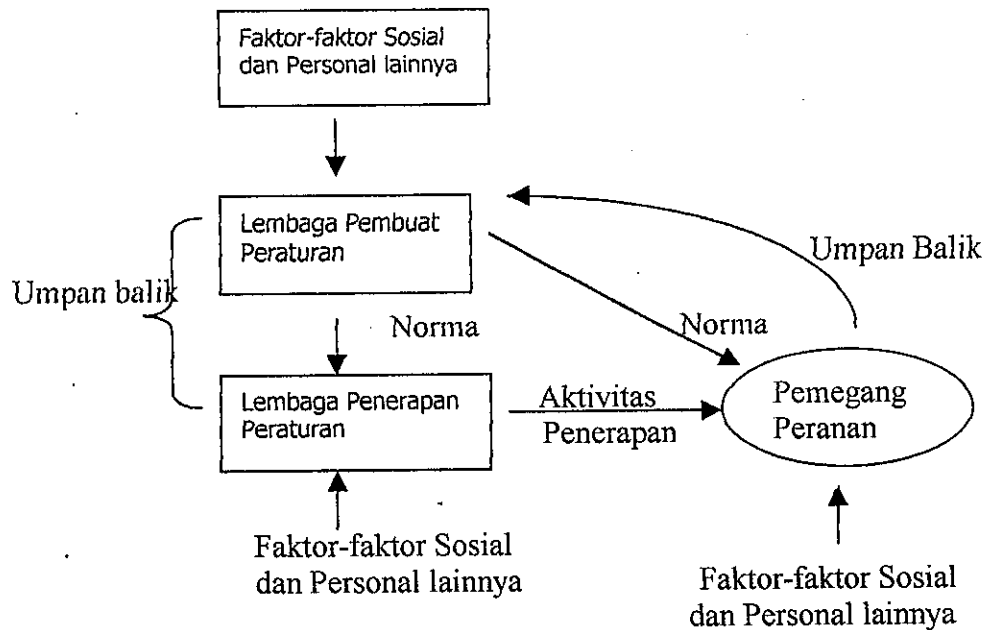
Sebagaimana telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa mengenai masalah yang berhubungan lingkungan dari proses penegakan hukum itu bisa dikaitkan kepada manusianya secara pribadi serta kepada penegak hukum sebagai suatu lembaga. Mengenai masalah lingkungan pribadi dari sang penegak hukum, oleh **Van Doorn** dikatakan bahwa dalam kedudukannya sebagai pemegang fungsi di dalam rangka suatu organisasi, seorang penegak hukum cenderung untuk menjalankan fungsinya itu menurut tafsirannya sendiri yang dilatar-belakangi oleh berbagai faktor, seperti asal-usul sosial dan tingkat pendidikannya, kepentingan ekonominya serta keyakinan politik dan pandangan hidupnya sendiri lembaga.⁸⁰

Pengaruh lingkungan terhadap penegak hukum sebagai suatu lembaga dalam penegakan hukum tidak dapat ditinggalkan. Hal ini seperti terlihat pada bagan mengenai proses penegakan hukum yang dikemukakan oleh **Chambliss** dan **Seidman** di bawah ini.⁸¹

⁸⁰ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Op.cit, hal 26.

⁸¹ William J. Chambliss' & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addison-Westley, 1971, hal 12.

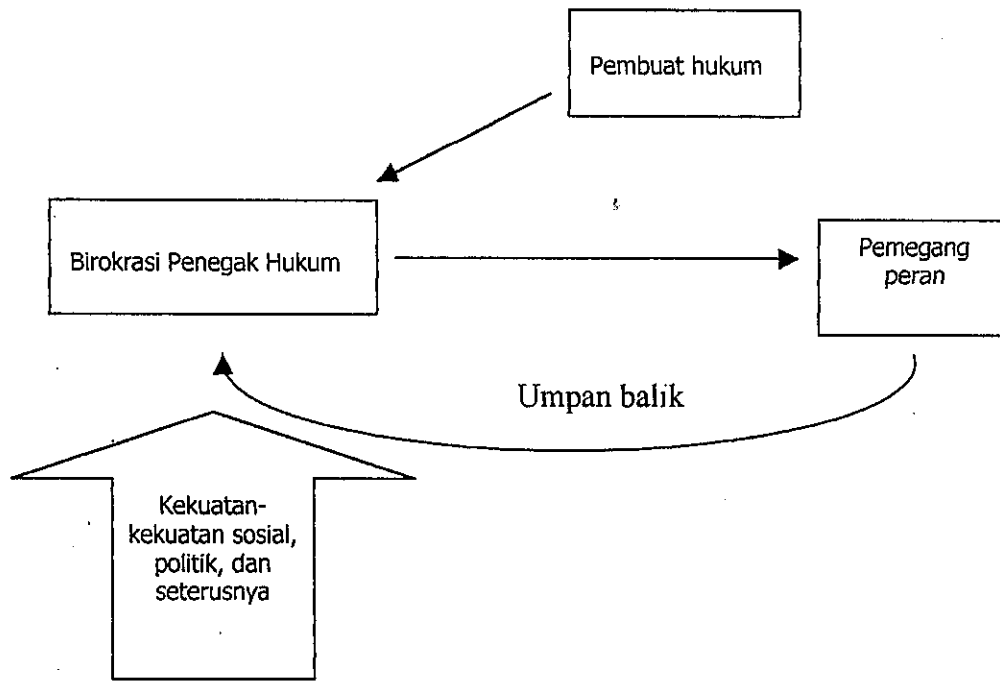
RAGAAAN 1 MENGENAI PROSES PENEGAKAN HUKUM



Dalam salah satu proposisi dari satu rangkaian proposisi yang dikemukakannya sehubungan dengan model tentang hukum dan perubahan sosial, Seidman mengatakan, bagaimana suatu lembaga penegak hukum itu akan bekerja sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks dari kekuatan-kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang bekerja atasnya, dan para pemegang peran (*"role occupants"*). Uraian tersebut dapat dilihat pada diagram berikut ini ⁸² :

⁸² Robert B. Seidman, "Law and Development : A General model", Law and Society Review, Jilid VII, 1972, hal. 321.

RAGAAAN 2 BIROKRASI PENEGAK HUKUM DAN LINGKUNGANNYA



Lembaga-lembaga penegak hukum dalam penegakan hukum mengembangkan nilai-nilainya sendiri di dalam lingkup organisasi lembaga tersebut. Nilai-nilai tersebut dibutuhkan untuk mendukung bekerjanya lembaga secara baik. Dengan demikian terbentuklah suatu kultur penegakan hukum. Pengetahuan tentang kultur ini menurut **Satjipto Rahardjo** cukup penting, oleh karena kita tentunya tidak dapat memahami bekerjanya lembaga hukum secara lengkap tanpa melibatkan pembicaraan mengenai kultur lembaga tersebut. Bekerjanya lembaga penegakan hukum memang ditentukan dan dibatasi oleh patokan-patokan formal yang dapat diketahui dari perumusan-perumusan dalam berbagai peraturan hukum. Tetapi berpegangan pada disain formal itu saja adalah jauh dari cukup untuk bisa memahami dan menjelaskan tingkah laku keorganisasian

dari lembaga-lembaga tersebut.⁸³

Membicarakan mengenai birokrasi penegakan hukum, yaitu sebagai ciri dari pola penegakan hukum modern yang menonjol, maka hal ini menyebabkan timbulnya hal-hal yang menarik untuk diamati, seperti yang telah disinggung oleh **Weber**, bahwa birokrasi ini memaku penegakan hukum ke dalam uraian jabatan yang dinyatakan secara jelas dan terperinci. Keadaan seperti ini bisa menimbulkan pengaburan pengertian antara “apa yang seharusnya dilakukan” dengan “apa yang senyatanya dijalankan”. Dari sinilah timbul ucapan bahwa mitos tentang bekerjanya hukum itu dibuktikan kebohongannya dari hari kehari.⁸⁴

Chambliss dan Seidman mengatakan :

Setiap organisasi itu diarahkan kepada pencapaian tujuan tertentu. Tujuan-tujuan yang resmi inilah yang dicantumkan dalam deskripsi dari jabatan-jabatan yang dipangku oleh masing-masing badan penegak hukum itu. Serempak dengan itu pula, setiap organisasi itu tunduk pada proses penggantian tujuan. Setiap organisasi bekerja di dalam konteks sosial tertentu dan oleh karena itu terjalin suatu hubungan yang erat antara keduanya itu. Dilihat dari kepentingan organisasi serta personalnya, maka mereka ini dihadapkan kepada kenyataan, bahwa berbagai tindakan dan kebijakan menimbulkan keuntungan, sedangkan lainnya kerugian-kerugian dan hambatan-hambatan. Dihadapkan kepada tantangan yang demikian itu, maka organisasi serta personalnya cenderung untuk menggantikan tujuan-tujuan formal organisasinya dengan kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan yang akan menghasilkan keuntungan yang maksimal dan hambatan minimal bagi organisasi.⁸⁵

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa pada dasarnya birokrasi mempunyai peranan dalam mengemban dan menjalankan fungsi-fungsi hukum. Paling tidak birokrasi mempunyai peranan penting dalam proses pembuatan undang-

⁸³ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Op.cit, hal 28.

⁸⁴ Ibid, hal 46-47.

⁸⁵ Ibid.

undang dan dalam menerapkan hukum.⁸⁶

Terutama seperti di era Orde Baru atau sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945 mengenai pembentukan peraturan atau Undang-Undang lebih banyak dilakukan oleh pemerintah,⁸⁷ yang dalam praktiknya diperankan oleh birokrasi. Hal ini terjadi karena pemerintah memiliki informasi-informasi dan sumber-sumber daya yang cukup. Sedangkan birokrasi (dalam hal ini para birokrat) merupakan aparat pemerintah yang mempunyai peran penting dalam penerapan keputusan Politik.⁸⁸ Dalam kenyataan kekuatan-kekuatan yang secara tradisional dianggap sebagai lembaga administrasi (eksekutif) ikut terlibat dalam proses politik guna menetapkan kebijakan dan rencana-rencana negara, sehingga birokrasi tidak hanya berperan sebagai implementator kebijakan.⁸⁹

Karena kebijakan merupakan *respon* terhadap tuntutan para aktor, maka tuntutan seorang aktor akan berbeda dengan aktor yang lain dan bahkan berbeda dengan tuntutannya sendiri pada waktu yang berbeda. Mungkin tidak berlebihan jika disebutkan bahwa kebijakan merupakan fungsi dari nilai serta perilaku para aktor yang terlibat di dalam sistemnya. Sedangkan nilai dan perilaku merupakan fungsi dari kultur dan struktur sistem Politik.⁹⁰

⁸⁶ I.S. Susanto, *Birokrasi yang Humanis*, Makalah Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Semarang tanggal 15 – 16 April 1998.

⁸⁷ Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945), dan Presiden menetapkan Peraturan pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (ayat (2) UUD 1945). Sedangkan pada UUD 1945 yang sudah diamandemen, menghendaki agar Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)/legislatif sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang dan Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat).

⁸⁸ Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Cet. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 122-123.

⁸⁹ Samudra Wibawa, *Kebijakan Publik – Proses dan Analisis*, cet. 1, Intermedia, tahun 1994, hal 2-3.

⁹⁰ *Ibid*, hal. 20-21.

Birokrasilah yang nantinya banyak melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di dalam masyarakat yang sangat kompleks dan multi dimensi, sehingga dengan ini diharapkan implementasi kebijaksanaan publik akan berjalan dengan cepat dan tepat, sesuai dengan prinsip efisiensi yang terkandung dalam birokrasi.⁹¹ Tetapi oleh karena perkembangan atau bertambahnya volume serta komplekstitas lembaga-lembaga pemerintahan, maka beban yang tertanggung di pundak birokrasi juga semakin besar. Ketidakmampuan lembaga legislatif dalam menyelesaikan masalah-masalah legislatif yang ada, cenderung beralihnya sebagian tanggung jawab ke lembaga eksekutif. Kenyataan ini mengakibatkan semakin besarnya kekuasaan yang dimiliki birokrasi dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsinya.⁹²

Dalam praktiknya, birokrasi seperti di negara-negara (sedang) berkembang termasuk di Indonesia, masih belum sesuai dengan konsep birokrasi yang ideal sebagaimana dikemukakan oleh **Max Weber**. Birokrasi di negara-negara (sedang) berkembang secara luas ditandai oleh ciri-ciri : 1) tidak efisien; 2) jumlah pegawai yang berlebihan; 3) tidak modern atau ketinggalan zaman; 4) seringkali menyalahgunakan wewenang; 5) tidak ada perhatian atau mengabaikan daerah-daerah miskin; 6) tidak tanggap atas keragaman kebutuhan dan kondisi daerah setempat.⁹³

Seperti telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa menurut **I.S. Susanto**,

⁹¹ Bambang Sunggono, *Op.cit*, hal. 123.

⁹² *Ibid*, hal. 131.

⁹³ Bambang Sunggono, *Ibid*, hal. 109-113.

paling tidak ada empat dimensi yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum, yaitu disamping undang-undangnya, maka penegakan hukum secara konkrit melibatkan pelanggar hukum, korban (masyarakat) dan aparat penegak hukum, di dalam suatu hubungan yang bersifat saling mempengaruhi dan berlangsung dalam wadah struktur, politik, sosial, ekonomi dan budaya pada suatu situasi tertentu. Sehubungan dengan itu, berikut ini akan penulis uraikan secara singkat mengenai keempat dimensi dimaksud yang dapat mempengaruhi kualitas penegakan hukum.

1. Pelanggar hukum (Pelaku Kejahatan)

Dilihat dari pendekatan kriminologi kritis, latar belakang seseorang melakukan kejahatan dapat merupakan reaksi atas kondisi kehidupan kelas seseorang dan senantiasa berbeda-beda tergantung pada struktur-struktur politik dan ekonomi masyarakat. **Willian J. Chambliss** menjelaskan sebagai berikut :

Perspektif teoritik yang menyertai pertanyaan mengapa sejumlah orang melakukan kejahatan membawa pada pandangan tentang kebudayaan, norma-norma, nilai-nilai, keyakinan-keyakinan sebagai dasar pembentukan perilaku dan dengan begitu mengingkari struktur politik dan ekonomi.⁹⁴

Kemudian **David M. Gordon** menyatakan :

Kejahatan adalah respon-respon rasional terhadap bekerjanya sistem ekonomi dominan yang ditandai oleh persaingan serta pelbagai bentuk ketidakmerataan. Pelaku kejahatan adalah orang-orang yang bertindak secara rasional untuk bereaksi terhadap kondisi-kondisi kehidupan golongan sosialnya di dalam suatu masyarakat.⁹⁵

Sehubungan dengan masalah lingkungan hidup, menurut **Sudharto P. Hadi**, bahwa kerusakan (pengrusakan) lingkungan hidup di negara kita, timbul

⁹⁴ Mulyana W. Kusumah, *Kriminologi dan Masalah Kejahatan (Suatu Pengantar Ringkas)*, penerbit PT Armico, Bandung, 1984, hal. 36.

⁹⁵ Ibid, hal. 37.

lantaran kecerobohan langkah yang diambil oleh para pengambil keputusan. Dicontohkan, kebanyakan pengambil keputusan di dunia ketiga (bukan cuma di Indonesia) menganggap bahwa industrialisasi dianggap sebagai salah satu cara utama untuk mengejar ketertinggalan, padahal kemajuan suatu negara itu tidak selalu secara linear. Selain itu adanya beberapa paket kebijaksanaan yang dicanangkan Pemerintah cenderung menguntungkan investor asing.⁹⁶

Dalam realitasnya selama ini di negara kita belum atau tidak ada satupun terhadap pegusaha (konglomerat) atau Korporasi yang duga melakukan pembakaran hutan antara lain seperti di tahun 1997 dan 1999 yang di ajukan ke pengadilan oleh aparat penegak hukum. Dengan kata lain terhadap mereka (konglomerat) atau korporasi yang bersangkutan tidak pernah dijatuhi pemidanaan. Kalaupun pernah dijatuhi hukuman itupun hanya secara administrasi belaka. Di sini ada kecendrungan untuk memperlakukan kejahatan korporasi sebagai "anak emas". Ini bisa kita amati dalam penyelesaian kasus pencemaran lingkungan hidup. Jarang sekali kasus lingkungan diselesaikan lewat pengadilan, melainkan lebih sering dilakukan dengan penyelesaian di luar Pengadilan.⁹⁷

Mengenai perkembangan korporasi di Indonesia secara menyolok terutama dimulai sejak berkuasanya era Orde Baru, dimana perkembangannya bukan saja dalam hal jumlahnya yang semakin meningkat akan tetapi juga muncul korporasi-korporasi raksasa dan konglomerat. Di samping itu juga semakin meningkatnya diversifikasi di bidang usaha oleh perusahaan-perusahaan

⁹⁶ Krismiarsi, *Op.Cit*, hal. 73.

⁹⁷ *Ibid*, hal. 72-73.

raksasa melalui usaha bersama di antara perusahaan-perusahaan domestik maupun dengan perusahaan-perusahaan luar negeri meningkatkan perkembangan *multinational corporation* dan *transnational corporation* yang tentunya akan semakin meningkatnya aktivitas korporasi di tanah air. Perkembangan ini terutama dipengaruhi oleh perubahan masyarakat agraris ke masyarakat industri, khususnya dengan ditetapkannya industrialisasi pada PJP II akan mendorong semakin pesatnya perkembangan korporasi dan sekaligus maraknya kejahatan korporasi di Indonesia.⁹⁸ Dengan kata lain berkembang luar biasanya korporasi tersebut di samping karena peranan pemerintah melalui peraturan yang memberikan kemudahan berusaha dan fasilitas lainnya, juga karena sifat korporasi yang cenderung ekspansif. Kita menyaksikan perilaku negatif yang ditunjukkan oleh korporasi seperti pencemaran, pengurasan sumber daya alam yang terbatas, persaingan curang, manipulasi pajak, eksploitasi terhadap buruh, produk-produk yang membahayakan kesehatan pemakainya serta penipuan terhadap konsumen.⁹⁹

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau KUHP di negara kita sebenarnya belum mengenal pertanggung jawaban (pidana) korporasi, melainkan hanya mengenai pertanggung jawaban (pidana) terhadap individu/manusia. Pertanggung jawaban pidana korporasi secara khusus terdapat atau diatur dalam beberapa perundang-undangan di luar KUHP, yakni hanya untuk tindak pidana

⁹⁸ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, tahun 1995, *Op.cit*, hal. 19.

⁹⁹ *Ibid*, hal. 1.

tertentu (khusus), misalnya Undang-Undang No. 7/Drt/1955 tentang tindak pidana ekonomi.¹⁰⁰

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, I.S. Susanto menyatakan, dimensi pelanggar hukum antara lain menyangkut pandangan atau persepsi pelanggar terhadap undang-undang, korban/masyarakat dan aparat penegak hukum maupun bekerjanya hukum.¹⁰¹

Menurut I.S. Susanto :

Korporasi adalah suatu organisasi, suatu bentuk organisasi dengan tujuan tertentu yang bergerak dalam bidang ekonomi atau bisnis. Oleh karena itu untuk memahami kejahatan korporasi, maka pertama-tama kita harus melihat kejahatan korporasi sebagai kejahatan yang bersifat organisatoris, yaitu suatu kejahatan yang terjadi dalam konteks hubungan-hubungan yang kompleks dan harapan-harapan di antara dewan direksi, eksekutif dan manajer di satu sisi dan diantara kantor pusat, bagian-bagian dari cabang-cabang di sisi yang lain. Dengan cara pandang yang demikian, maka teori-teori mengenai organisasi dapat memberikan berbagai wawasan.¹⁰²

Pelbagai nama, makna dan ruang lingkup apapun yang hendak diberikan bertalian dengan *corporate crime* atau kejahatan korporasi. Dampak yang mencemaskan dan dirasakan merugikan masyarakat sudah dikenal sejak zaman dahulu.¹⁰³ Ternyata tidaklah mudah untuk menangani korporasi-korporasi besar melalui jalur hukum. Pertama-tama yang perlu diingat bahwa korporasi-korporasi yang besar memiliki pengaruh dan oleh karena itu kekuasaan terhadap pemerintah, hal mana tidak dimiliki oleh perusahaan-perusahaan kecil. Dengan dalih sebagai pembayar pajak terbesar untuk kas negara, pelbagai jalan ditempuh

¹⁰⁰ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1993, Op.Cit, hal. 24.

¹⁰¹ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Op.cit, hal 17.

¹⁰² Ibid., hal. 10.

¹⁰³ J.E. Sahetapy, *Kejahatan Korporasi*, PT. Eresco Bandung 1994, hal. 4.

untuk mempengaruhi para birokrat dalam kabinet maupun dalam lembaga pemerintahan lainnya. Atau, dengan cara mempengaruhi para politisi dengan berbagai jalan. Para pengusaha besar ini selalu berusaha “menjegal pelbagai peraturan perundang-undangan yang dapat menghambat gerak-gerik para pengusaha ini dalam kegiatan korporasi mereka. Dan bilamana mereka tetap dituduh, mereka menggunakan jumlah alasan pembelaan yang bersifat yuridis maupun ekonomis. Para pemimpin korporasi merasa bahwa apa yang dilakukan oleh mereka itu sebetulnya “harus dapat dipahami”.¹⁰⁴

Kesulitan muncul karena “kurangnya” visi sang penentu mengenai ihwal korporasi di samping kesulitan yang diperoleh dari konstruksi hukum itu sendiri, bukan saja bagi masyarakat awam, namun juga bagi aparat hukum dalam menghadapi perilaku korporasi yang merugikan masyarakat. **I.S. Susanto** mencontohkan mengenai produk korporasi yang menyebabkan orang sakit atau mati, karena perbuatan korporasi yang menyebabkan orang sakit atau mati, karena perbuatan korporasi ini harus *dievaluasi* oleh pengadilan maka penanganannya menjadi lebih kompleks dan teknis bila dibandingkan dengan kalau hal ini dilakukan oleh subyek hukum manusia.¹⁰⁵

Nampaknya masalah suap atau pemberian “uang pelicin” merupakan salah satu perilaku yang sangat menonjol dalam kejahatan korporasi. Menurut **Chambliss**, apa yang disebut sebagai uang pelicin itu terjadi dimana saja di seluruh dunia; bahwa penjualan-penjualan yang dilakukan baik kepada

¹⁰⁴ Ibid, 7-9.

¹⁰⁵ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1995, Op.cit, hal. 15-16.

pemerintah, perusahaan besar dan kecil, maupun kepada pedagang eceran, pada dasarnya sama, yaitu orang-orang yang memberikan perintah atau order besar mengharap dan menerima uang sogokan atau uang pelicin. Dia menyimpulkan bahwa ada kecenderungan yang melekat pada dunia usaha, penegak hukum dan dunia politik (termasuk pemerintah) untuk “melakukan kejahatan” secara sistematis. Hal ini bukan karena di lapangan tersebut terlalu banyak undang-undang tetapi lebih disebabkan karena kejahatan merupakan *bisnis* yang menguntungkan dan efisien.¹⁰⁶

Secara garis besar kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi meliputi kerugian di bidang ekonomi/materi yang luar biasa besarnya bila dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan warungan seperti perampokan, pencurian, penipuan; kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa, seperti akibat produksi baik yang dihasilkan oleh korporasi maupun proses produksi sehingga yang menjadi korban adalah masyarakat luas, khususnya konsumen dan mereka yang bekerja pada korporasi; kerugian di bidang sosial dan moral yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi. Dampak yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi adalah rusaknya kepercayaan masyarakat terhadap perilaku bisnis. Menurut **Braithwaite**, bentuk kejahatan korporasi yang lain adalah pemberian suap dan korupsi yang dilakukan oleh korporasi-korporasi besar, yang merupakan bentuk kejahatan yang sangat merusak karena kesenjangan yang ditimbulkannya. Bentuk kejahatan ini terutama dilakukan terhadap penguasa (pemerintah) di negara-negara ketiga dengan menunjuk membujuk pemerintah mengikuti kepentingan korporasi (transnasional) untuk “melawan” kepentingan publik. Kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi di bidang nilai-nilai sosial lainnya adalah kerusakan nilai-nilai demokrasi dan karenanya menghambat proses demokrasi. Kolusi antara korporasi dan pejabat pemerintah dilakukan secara tertutup dan karenanya diupayakan untuk tidak transparan, sementara keterbukaan (transparan) merupakan hal yang penting bagi demokratisasi. Pengaruh lain yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi adalah terjadinya perubahan minat (*interesse*) para pelaku bisnis, yakni dari efisiensi di bidang produksi ke efisiensi dalam tindakan manipulasi terhadap masyarakat, termasuk manipulasi terhadap pemerintah dalam usaha mencapai tujuan untuk memperoleh keuntungan yang diinginkan. Hal ini punya pengaruh (1)

¹⁰⁶ Ibid, hal. 22.

cenderung memiskinkan orang miskin – seolah-olah berbuat “amal” kepada penguasa atas beban masyarakat (konsumen) dan (2) cenderung membuat pemerintah korup.¹⁰⁷

Ada ciri tertentu yang menjadikan korporasi bersifat kriminogen, yakni keharusan untuk tetap hidup atau aksist, yang ditujukan dengan untuk selalu berprestasi. Hal ini akan membentuk mekanisme yang menjamin kepastian agar tetap hidup serta dapat berhasil dalam mencapai tujuannya. Ini membawa korporasi untuk berusaha “mengurangi” ketidakpastian, yaitu menghilangkan hal-hal yang dianggap dapat menghalangi tercapainya tujuan utama korporasi yakni mencapai keuntungan.

Dalam usaha untuk mencapai tujuannya, korporasi menghadapi keadaan-keadaan yang dapat berupa hambatan seperti persaingan sesama produsen, peraturan-peraturan dan penegakan hukumnya. Dalam menghadapi hal-hal tersebut korporasi dapat melakukan tindakan-tindakan yang berupa mematuhi peraturan yang ada, melanggarnya maupun tindakan-tindakan yang merugikan konsumen dan masyarakat luas.

Melihat praktek penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan korporasi, agaknya bagi korporasi, pelanggaran hukum hanya dipandang sekedar ongkos, yakni biaya atau pengurangan dari keuntungan melalui denda yang harus dikalkulasikan dan diperhitungkan sebelumnya dengan cara yang sama seperti halnya dengan setiap ongkos yang harus dikeluarkan untuk menghasilkan dan memasarkan produknya.

¹⁰⁷ Ibid, hal 23-25.

Sehubungan dengan tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat luas, agaknya korporasi memiliki *privelege* dalam menentang stigmasi dengan melengkapi sumber-sumber untuk memperjuangkan atau melawan pernyataan-pernyataan yang menganggap perbuatannya salah, serta untuk menentang dikenakan sanksi-sanksi atas tindakan-tindakannya.

Secara umum kekuasaan korporasi dipakai untuk mencapai tiga tujuan yang saling berkaitan, yaitu :

- (a) Dipakai untuk menahan atau menjaga agar tindakan korporasi yang ilegal berada di luar peradilan pidana. Dalam hubungan ini korporasi akan berusaha agar tindakan-tindakan yang ilegal tidak diperiksa atau diselesaikan lewat pengadilan pidana, akan tetapi diselesaikan lewat badan administratif. Sebab mempengaruhi atau campur tangan terhadap badan administratif relatif lebih *mudah* dilakukan untuk disesuaikan dengan kepentingannya daripada badan peradilan pidana;
- (b) Keputusan dari bekerjanya badan administrasi itupun merupakan subyek dari campur tangan kekuasaan korporasi. Atas tindakan korporasi yang melanggar hukum, maka korporasi akan berusaha agar tindakan atau keputusan badan administrasi yang dikenakan kepadanya tidak atau seminimal mungkin merugikan kepentingannya.
- (c) Kekuasaan korporasi dipakai untuk mencegah tindakan-tindakan tertentu dari korporasi yang merugikan masyarakat dijadikan perbuatan yang dilarang oleh undang-undang pidana (delik). Barang kali ini merupakan penggunaan kekuasaan korporasi yang sangat penting, sehingga menghasilkan langkanya tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat dijadikan tindak pidana, akibatnya tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat luas menjadi sah atau legal, walaupun secara moral sulit untuk membedakan antara tindakan-tindakan korporasi yang merugikan masyarakat dengan bentuk tertentu dari kejahatan warungan atau konvensional. Hal ini agaknya sesuai dengan pandangan Chambliss & Seidman yang menyatakan bahwa kejahatan bukan merupakan persoalan moral melainkan masalah yang bersifat politik, karena undang-undang (pidana) seringkali merupakan jalan untuk menangani kepentingan dan kebutuhan sosial dari kelompok yang berkuasa.¹⁰⁸

¹⁰⁸ I.S. Susanto, Ibid, hal. 30-34.

Kejahatan terhadap harta benda dapat disebabkan oleh keserakahan yang dirangsang oleh alat-alat produksi dan sarana reklame kapitalis.¹⁰⁹ Hal ini sesuai dengan apa yang diperlihatkan oleh kalangan pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan (korporasi) itu sendiri di lapangan termasuk yang bergerak di bidang pengelolaan hutan ataupun usaha perkebunan seperti HPH dan HTI, dimana perilakunya selama ini banyak yang menyimpang. Misalnya di dalam mendirikan usaha dan mengoperasionisasikan usahanya, tindakan mereka (korporasi) cenderung memaksakan kehendak terutama kepada masyarakat di sekitar hutan agar mau mengakui dan menyerahkan pengelola hutan atau membuka areal perkebunan yang amat luas kepada perusahaan mereka yakni dengan mengandalkan izin dari penguasa/pemerintah (Orde Baru); tindakan merambah hutan atau menebang kayu yang tidak diperbolehkan; sikap atau tindakan mereka (korporasi) yang tidak mau memperkerjakan masyarakat setempat di perusahaan yang mereka dirikan atau dengan kata lain tidak memenuhi janjinya untuk mensejahterakan masyarakat setempat, melakukan kegiatan pengelolaan hutan atau pembukaan lahan dengan cara pembakaran demi keuntungan yang banyak, dan sebagainya.

Perilaku mereka (korporasi) yang menyimpang tersebut sampai pada puncaknya yakni seperti dalam kasus pembakaran hutan di tahun 1997 yang oleh pemerintah sebagai bencana Nasional. Walaupun atas kasus tersebut, oleh Pemerintah pada waktu itu menduga bahwa perusahaan-perusahaan-lah

¹⁰⁹ Hermansyah, Analisis Kriminologis Terhadap Kejahatan Penyelundupan (Studi Pada Masyarakat Perbatasan Kal-Bar dan Malaysia), Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal 70.

(korporasi) yang melakukan pembakaran hutan, namun realitasnya hingga sekarang terhadap mereka (korporasi) tidak ada satupun yang di ajukan ke pengadilan dan dijatuhi pidana. Sementara kerugian yang ditimbulkannya sangat besar bukan saja berupa kerugian di bidang ekonomi atau materi, bidang kesehatan dan keselamatan jiwa juga kerugian di bidang sosial dan moral seperti penulis diuraikan sebelumnya di atas. Di sini menunjukkan bahwa diskriminasi di dunia peradilan di negeri ini semakin menguat, menyusul banyaknya kejahatan yang bernuansa Nepotisme, kolusi dan korupsi (NKK) di kalangan pejabat/pemerintah bersama kroni-kroni atau konglomerat.

Melihat bahaya yang ditimbulkan oleh kejahatan korporasi, **I.S. Susanto** cenderung setuju korporasi untuk mempertanggungjawabkan secara pidana atas tindakan-tindakan yang merugikan dan membahayakan masyarakat luas. Dari berbagai studi di luar negeri menunjukkan bahwa mempertanggung jawabkan pidana kepada korporasi dapat mencegah dilakukannya kejahatan korporasi. Penjatuhan sanksi pidana walaupun hanya beberapa bulan kepada korporasi, lebih menakutkan pimpinan korporasi dari pada denda yang jumlahnya ratusan juta.¹¹⁰

2. Korban/Masyarakat

Muladi antara lain mengatakan, dalam hukum pidana modern perhatian terhadap korban kejahatan tidak hanya ditekankan terhadap proses kriminalisasi, tetapi juga berkaitan erat dengan pedoman pemidanaan (*guidelines of*

¹¹⁰ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, tahun 1995, Op cit, hal. 8.

sentencing), konsep pertanggungjawaban pidana dan usaha untuk mencantumkan ganti rugi (*restitution*) sebagai sanksi pidana. Dalam hal pertanggungjawaban pidana, antara lain muncul konsep *shared responsibility*, apabila si korban juga turut berperan untuk terjadinya kejahatan tersebut (*provocative victim* dan *precipitative victim*).¹¹¹

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa perilaku negatif yang ditunjukkan oleh korporasi seperti pencemaran, pengurasan sumber daya alam yang terbatas, persaingan curang, manipulasi pajak, eksploitasi terhadap buruh, produk-produk yang membahayakan kesehatan pemakainya serta penipuan terhadap konsumen, secara garis besar menimbulkan kerugian di bidang ekonomi/materi yang luar biasa besarnya bila dibandingkan dengan kerugian yang ditimbulkan oleh kejahatan warungan seperti perampokan, pencurian, penipuan. Kerugian di bidang kesehatan dan keselamatan jiwa, seperti akibat yang dihasilkan oleh korporasi menimbulkan korban bagi masyarakat luas. Kejahatan korporasi bisa berpengaruh kepada kecenderungan memiskinkan orang miskin dan cenderung membuat pemerintah korup.¹¹²

Dilihat dengan pendekatan viktimologi, korban/masyarakat sebagai korban dari kejahatan korporasi tidak menyadari bahwa mereka telah menjadi korban kejahatan korporasi. Hal ini dikarenakan sifatnya yang abstrak sebagai korban (*abstrak victim*) sehingga sukar ditentukan secara jelas, dan pada akhirnya

¹¹¹ Muladi, *Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Volume I/Nomor 1/1998, Diterbitkan Atas Kerjasama Antara Asosiasi Pengajar Hukum Pidana & Kriminologi Indonesia (ASPEHUPIKI) dan Penerbit PT Citra Aditya Bakti, hal. 5-6.

¹¹² I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1995, Op.cit, hal. 23-25.

jarang melaporkannya kepada pihak yang berwenang sehubungan dengan kerugian yang diderita.¹¹³ Sifatnya yang abstrak sebagai korban ini, dikarenakan menurut **Richard Quinney** korban merupakan suatu konsepsi tentang realitas dan juga merupakan suatu peristiwa atau kejadian-kejadian yang menjadi tujuan (*a victim is conception of reality as well as an object of event*).¹¹⁴ Hal ini tentunya sangat berbeda jika pengertian korban bertolak dari pengertian pandangan yang legalistik, dimana undang-undang sendiri telah menentukan siapa yang menjadi korban dari suatu kejahatan. Namun pengertian korban akan menjadi sangat kompleks jika hal tersebut dipisahkan dari hukum pidana, yang merupakan konsepsi masyarakat tentang keberadaannya dalam seluruh aktivitas yang melibatkan individu atau masyarakat yang mempertanyakan : siapakah yang menjadi korban.¹¹⁵

Melihat korban/masyarakat sebagai korban kejahatan (terutama dalam kasus pembakaran hutan oleh korporasi) dan pengaruhnya terhadap kejahatan dalam perspektif kriminologi sangat penting dikarenakan antara lain :

1. sistem peradilan pidana dianggap terlalu banyak memberi perhatian kepada permasalahan dan peranan pelaku kejahatan (*offender-centered*).
2. Terdapat potensi informasi dari korban korban kejahatan untuk memperjelas dan melengkapi penafsiran atas statistik kriminal (terutama statistik yang berasal dari kepolisian); ini dilakukan melalui survei tentang korban kejahatan (*victim surveys*);
3. Makin disadari bahwa di samping korban kejahatan konvensional (kejahatan-jalanan, *street crime*) tidak kurang pentingnya untuk

¹¹³ Marjono Reksodiputro, **Hak Azasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Kumpulan Karangan Buku Ketiga, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, cet I, Tahun 1994, 104-105.

¹¹⁴ Richard Quinney, **Who Is The Victim ?**, Dalam Israel Drapkin and Emilio Viono, *Victimology*, D.C. Heart and Company, 1975, Second printing, hal. 103.

¹¹⁵ Ibid. hal 104.

memberikan perhatian kepada korban kejahatan non konvensional (antara lain kejahatan korporasi dan kejahatan kerah putih) maupun korban-korban dari penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of economic power and/or public power*).¹¹⁶

Meminjam pernyataan I.S. Susanto, yang berkaitan dengan keberadaan konsumen sebagai korban terutama terhadap kejahatan korporasi,¹¹⁷ bahwa keberadaan korban/masyarakat sebagai akibat dari kasus pembakaran hutan oleh korporasi seperti HTI dan HPH dikarenakan, korban/masyarakat tersebut sebagai kelompok besar – karena sifatnya tidak terorganisir dan karena adanya berbagai keterbatasan – mengakibatkan kedudukannya sangat lemah bila dihadapkan dengan korporasi (karena mendapat pengakuan dan perlindungan dari penguasa), sehingga merupakan korban yang sangat empuk bagi kejahatan korporasi. Terlebih lagi bila sangat jarang atau tidak adanya sama sekali penjatuhan pidana terhadap setiap kejahatan korporasi di depan pengadilan, dan adanya perlindungan yang berlebihan (meng-anak emaskan) dari pemerintah bagi korporasi, dan sebagainya.

I.S. Susanto menyatakan, bahwa dimensi korban antara lain menyangkut persepsinya tentang apa yang dipandang sebagai kejahatan dan penegak hukum, kepentingan-kepentingan yang ada, kesadaran dan sikap korban terhadap hak-haknya.¹¹⁸ Berarti tidak adanya tindakan hukum yang berupa penjatuhan pidana terhadap mereka (korporasi) bukan saja akan menghasilkan semakin meluasnya kejahatan korporasi, akan tetapi juga menghasilkan

¹¹⁶ Marjono Reksodiputro, Op.cit, hal 104-105.

¹¹⁷ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Tahun 1995, Op.cit, hal 40.

¹¹⁸ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Tahun 1992, Op.cit, hal 17.

pandangan masyarakat bahwasanya kejahatan korporasi tidak membahayakan masyarakat, dan akibat selanjutnya akan membentuk persepsi dan pandangan masyarakat yang berat sebelah, yakni hanya kejahatan-kejahatan konvensional saja yang dianggap membahayakan dan mengancam kehidupan masyarakat.¹¹⁹

Dari hal tersebut di atas dapat dikatakan, bahwa perhatian terhadap korban/masyarakat tersebut, bukan hanya terletak pada bagaimana mengenai kesadaran dan ketaatan korban/masyarakat terhadap hukum positif atau undang-undang yang ada, melainkan bagaimana persepsinya mengenai realitas kejahatan dan bekerjanya hukum, mengenai kepentingan-kepentingan apa yang ada dibalik bekerjanya hukum tersebut yang kemungkinan dikonstruksikan sedemikian rupa oleh pemegang kekuasaan/penegak hukum, serta bagaimana realisasi dari pelayanan dan penghargaan yang diberikan terhadap hak-hak yang mereka miliki selama ini baik melalui peraturan undang-undang atau kebijakan maupun melalui tindakan yang diambil oleh penguasa dan penegak hukum.

Jika masalah korban dilihat dengan pendekatan kriminologi kritis, maka perhatian ditujukan pada akibat dari kurang bertanggungjawabnya birokrasi dalam menjalankan tugas yang dipercayakan oleh masyarakat, terutama jika dihubungkan dengan tujuan kehidupan masyarakat dan bernegara, yakni dalam mencapai masyarakat adil dan makmur sebagaimana tersurat dalam Pancasila dan UUD 45,¹²⁰ yaitu antara lain dikarenakan :

1. Mendefinisikan atau dijadikannya tindakan-tindakan tertentu sebagai kejahatan maupun mengenai tingkatan kejahatan dan ciri-ciri pelaku

¹¹⁹ Krismiarsi, *Op.cit*, hal 74.

¹²⁰ Lihat I.S. Susanto, Tahun 1992, *Op.cit*, hal 14.

- terutama yang ditentukan oleh undang-undang yang disusun sedemikian rupa tanpa mempertimbangkan kebenaran, keadilan dan demokratis, ditambah lagi jika dijalankan (berperilaku negatif) oleh agen-agen kontrol sosial (aparatus penegak hukum).¹²¹
2. Adanya Kepentingan-kepentingan tertentu dan hal-hal lainnya yang melatarbelakangi tindakan aparat penegak hukum, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar, korban dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan penegakan hukum yang bersifat selektif.¹²²
 3. Pengambilan kebijakan atau diskresi yang lebih menggunakan pendekatan kekuasaan demi keuntungan aparat yang berwenang/penegak hukum beserta golongannya.¹²³
 4. Upaya penegakan hukum yang dilakukan hanya melindungi kepentingan salah satu pihak yang ada dalam masyarakat, sehingga dapat menimbulkan kesenjangan ataupun rasa tidak puas antara satu golongan dengan golongan yang lain.¹²⁴
 5. Upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh para penegak hukum tidak disertai dengan perilaku dan moral yang baik.

3. Penegak Hukum

Dalam rangka penegakan hukum, disamping ditunjang dengan adanya perangkat peraturan perundang-undangan yang dapat diandalkan, sarana dan prasarana yang memadai maka peranan penegak hukum sangatlah penting. Apalagi dalam sistem peradilan pidana yang terpadu (*Integrated Criminal Justice System*), peranan penegak hukum betul-betul sangat diharapkan agar dapat berkerja dengan sebaik-baiknya, antara lain harus memiliki persamaan persepsi dan koordinasi yang tinggi diantara sesama penegak hukum.

Dimensi aparat penegak hukum berkaitan dengan kriminologi kritis kiranya dapat diungkapkan "Kepentingan-kepentingan" dan hal-hal lainnya

¹²¹ Lihat I.S. Susanto, Tahun 1995, Op.cit, 8-9.

¹²² Lihat I.S. Susanto, Tahun 1992, Op.cit, 17.

¹²³ Lihat I.S. Susanto, Tahun 1995, Op.cit, 10.

¹²⁴ Lihat Bruce L. Berg, Op cit.

yang melatarbelakangi tindakan aparat penegak hukum, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi dalam interaksinya dengan pelanggar, korban dan masyarakat pada umumnya sehingga menghasilkan penegakan hukum yang bersifat selektif.¹²⁵

Dimensi aparat penegak hukum dan peranannya dalam penegakan hukum sangat menonjol, khususnya polisi yang merupakan aparat penegak hukum yang berada paling depan dalam Sistem peradilan pidana, artinya di tangan Polisi lah mesin formal hukum mulai digerakkan. Ciri utama dari penegakan hukum adalah dimilikinya diskresi oleh aparat penegak hukum, maksudnya polisi memiliki kebebasan untuk mengambil keputusan yang bersifat individu, yaitu bagaimana dan kapan mereka memenuhi kewajiban dan berkaitan dengan tugasnya. Terhadap pelanggaran hukum yang ditemuinya, polisi dapat memberi tegoran, memanggil, mendamaikan, mengusut, menahan atau bahkan tidak mengambil tindakan sama sekali atau membiarkan. Dengan demikian polisi memiliki keleluasaan untuk bertindak atau tidak, begitu pula dalam bertindak dia memiliki keleluasaan dalam memilih tindakan yang akan diambil. Namun adalah keliru apabila kita menyamakan diskresi ini dengan kesewenang-wenangan atau berbuat sekehendak hati polisi.¹²⁶

Pada prinsipnya penegakan hukum dalam kasus pembakaran hutan dilaksanakan oleh penegak hukum yang dalam hal ini seperti Polisi sebagai Penyidik, Jaksa sebagai penuntut, dan Hakim yang mengadili. Namun khususnya dalam tahap Penyidikan/Penyelidikan, selain dikenal Penyidik Polisi juga dikenal Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan. Hal ini seperti diatur baik didalam peraturan perundang-undangan tentang Kehutanan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan pokok Kehutanan, maupun di dalam peraturan perundang-undangan kehutanan yang baru yaitu undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan. Dimana mengenai pelaksanaan penyidikan yang dilaksanakan oleh penyidik pegawai

¹²⁵ I.S. Susanto, Tahun 1992, Op cit, hal 17.

¹²⁶ Ibid.

negeri sipil Departemen kehutanan tersebut harus mengikuti ketentuan yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang KUHAP. Dan hal tersebut diakui oleh KUHAP sendiri dalam Pasal 1 butir, yang menegaskan bahwa : “Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan”..

Adanya penyidik pegawai negeri sipil di samping kepolisian, pada suatu sisi merupakan suatu sikap yang bijaksana dalam upaya memberantas kejahatan. Hal ini dikarenakan bahwa kejahatan dewasa ini telah memperlihatkan bentuk dan jenis yang sangat kompleks, sehingga diperlukan tingkat profesionalisme dan spesialisasi yang semakin beragam. Sedangkan pada sisi lain hal ini adalah merupakan hal yang dirasakan tidak mungkin dipenuhi oleh kepolisian, sehingga salah satu jalan keluarnya adalah diakuinya pegawai negeri sipil tertentu sebagai lembaga yang berwenang melakukan penyidikan terhadap bentuk kejahatan yang bersifat khusus. Namun dibutuhkan adanya koordinasi diakibatkan adanya *divergerende invloeden* atau kekuatan-kekuatan yang memancar yang hidup dalam lingkungan institusi yang mempunyai wewenang yang sama.¹²⁷

4. Hukum (Perundang-undangan)

Pendekatan kriminologi kritis dalam studinya terhadap kondisi yang dapat menimbulkan kejahatan tidak hanya berhenti pada kondisi yang terdapat pada diri pelaku (penjahat) maupun yang berasal dari faktor luar pelaku (penjahat),

¹²⁷ Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, penerbit Tarsito Bandung, Tahun 1976, hal. 68.

melainkan juga dalam melihat peraturan perundang-undangan tidak hanya ditujukan mengenai faktor kriminogeniknya tetapi juga ditujukan terhadap bagaimana suatu produk perundang-undangan itu dihasilkan. Dalam kriminologi kritis, hukum (Undang-Undang) diciptakan dan diterapkan pada orang-orang tertentu, dengan mencap mereka sebagai orang yang berada di luar garis (*outsiders*) jika orang yang bersangkutan melanggar hukum atau undang-undang tersebut.¹²⁸ Hukum dalam masyarakat modern merupakan alat legitimasi. Menurut I.S. Susanto, legitimasi tidak hanya memberitahukan dalam arti memberikan pengetahuan kepada individu mengapa dia harus melakukan suatu tindakan tertentu dan tidak yang lain, akan tetapi juga memberitahukan mengapa hal-hal atau kenyataan-kenyataan adalah seperti adanya. Dengan kata lain, di dalam legitimasi terhadap institusi, "pengetahuan" mendahului "nilai".¹²⁹

Menurut Robert. K Merton, hukum dalam bekerjanya mempunyai dua fungsi yaitu *fungsi latent* dan *fungsi manifest*. Fungsi *manifest* dari suatu hukum adalah efek yang memang dituju oleh hukum itu sendiri yang biasa disebut dengan *categories of subjective disposition*. Sedangkan fungsi latent atau *categories of generally unrecognized but objective functional consequences* adalah fungsi atau efek yang tidak diketahui atau tidak diharapkan sebelumnya, namun kemudian muncul sebagai bagian dari ditetapkannya peraturan perundang-undangan tersebut.¹³⁰ Perlu pula diingat bahwa undang-undang

¹²⁸ Howard S. Becker, *Op.cit.* hal. 9.

¹²⁹ I.S. Susanto, Tahun 1992, *Op.cit.* hal 16.

¹³⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Penerbit Angkasa Bandung, 1986 : 114. Juga I.S. Susanto, Tahun 1992, hal 16.

hanyalah sekedar “janji-janji”, yang berarti bahwa undang-undang bisa berbeda dengan kenyataannya.¹³¹ Oleh karena itu terhadap undang-undang itu perlu dikaji tentang substansinya, yaitu seberapa jauh “cacat” yang dimilikinya, seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada di balik undang-undang, siapa atau kelompok masyarakat mana yang akan memperoleh keuntungan/manfaat lebih besar dari peraturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut sudah cukup adil, apakah sanksinya memadai dan manusiawi dan sebagainya.¹³²

Sebagaimana sering dinyatakan dalam laporan Kongres PBB ke VI mengenai “*The Prevention of Crime and the Treatment of Offender*”, bahwa Peraturan perundang-undangan pada dasarnya secara tidak langsung dapat menimbulkan kejahatan apabila ada ketidakkonsistenan antara Undang-Undang dengan kenyataan. Semakin jauh Undang-Undang bergeser dari perasaan dan nilai-nilai yang hidup di dalam masyarakat, semakin besar ketidakpercayaan akan keefektifan sistem hukum itu.¹³³ Karena itu untuk memberdayakan hukum secara maksimal, maka hukum harus didukung oleh sentimen publik. Di samping itu adanya kekakuan (*Clumsiness*) sikap aparat kadang-kadang membuat hukum tidak berfungsi dengan baik.

¹³¹ I.S: Susanto, Tahun 1992, Op.Cit.

¹³² Ibid, hal 17.

¹³³ Sixth U.N. Congress on The Prevention of Crime and the Treatment of Offender”, dikutip oleh Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana)*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 25 Juni 1994, Semarang, hal. 8-9.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Umum dan Hutan Kalimantan Barat

1. Gambaran Umum Tentang Kalimantan Barat.

Wilayah Kalimantan Barat¹ termasuk salah satu propinsi di Indonesia yang langsung berbatasan dengan negara Bagian Serawak, Malaysia Timur.

Batas-batas wilayah daerah Propinsi Kalimantan Barat adalah sebagai berikut :

- Utara : Serawak (Malaysia)
- Selatan : Laut Jawa dan Kalimantan Tengah
- Timur : Kalimantan Timur, dan
- Barat : Laut Natuna dan Selat Karimata.

Sebelah Utara Kalimantan Barat terdapat empat kabupaten yang langsung berhadapan dengan negara Jiran yaitu : Sambas, Sanggau, Sintang dan Kapuas Hulu, yang membujur sepanjang pegunungan Kalingkang-Kapuas Hulu.

Sebagian besar wilayah Kalimantan Barat merupakan berdaratan rendah dengan luas sekitar 146.807 km² (daratan) atau 7,53 persen dari luas Indonesia atau 1,13 kali luas pulau Jawa. Wilayah ini membentang lurus dari Utara ke Selatan sepanjang lebih dari 600 km dan sekitar 850 km dari Barat ke Timur. Dilihat dari besarnya wilayah, maka Kalimantan Barat termasuk propinsi terbesar keempat setelah pertama Irian Jaya (421.891 km²), kedua Kalimantan Timur (202.404 km²), dan ketiga Kalimantan Tengah (152.600 km²).

¹ Kalimantan Barat Dalam Angka, BPS Kalbar, tahun 1998.

Bila ditinjau dari luasnya menurut data II, maka yang terbesar adalah Kabupaten Ketapang (35.809 km^2 atau 24,33 persen dari luas propinsi) kemudian diikuti oleh Kabupaten Sintang (32.279 km^2 atau 20,33 persen), sedangkan sisanya adalah Kabupaten Sanggau, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Sambas dan Kotamadia Pontianak dengan total luas sekitar 33,29 persen dari luas propinsi.

Secara umum, daratan Kalimantan Barat merupakan daratan rendah dan mempunyai ratusan sungai yang aman bila dilayari, sedikit berbukit yang menghampar dari Barat ke Timur sepanjang "Lembah Kapuas" serta Laut Natuna/Selat Karimata. Sebagian daerah daratan ini berawa-rawa bercampur gambut dan hutan mangrove.

Faktor yang merupakan ciri umum bagi suatu daerah dataran rendah di daerah tropis adalah suhu udara yang relatif panas atau tinggi, sedangkan khusus daerah Kalimantan Barat suhu yang tinggi ini diikuti pula dengan kelembaban udara yang tinggi. Dengan kata lain suhu udaranya cukup normal namun bervariasi, yaitu rata-rata sekitar 20°C sampai dengan 35°C . Pada tahun 1998, suhu udara terendah terjadi di Nangapinoh (450 km, Timur, Kota Pontianak) tercatat hanya $18,4^{\circ} \text{C}$ pada bulan Nopember dan desember 1998. Suhu tertinggi juga tercatat di Nangapinoh yang mencapai $35,4^{\circ}$ pada bulan Oktober 1998.

Berdasarkan proyeksi Badan Pusat Statistik (BPS), penduduk daerah Kalimantan Barat tahun 1998 diperkirakan berjumlah sekitar 3,89 juta jiwa. Karena daerah ini cukup luas (146.807 Km^2 atau lebih besar dari Pulau Jawa), maka kepadatan penduduk hanya sekitar 26 jiwa perkilometer persegi. Laju

pertumbuhan penduduk Kalimantan Barat pertahun selama kurun waktu 1989 – 1990 tercatat 2,55 persen yang ternyata lebih besar dari angka nasional yang 1,97 persen. Dibanding laju pertumbuhan penduduk pada dasawarsa sebelumnya (1971-1980) yang besarnya 2,31 persen. Tingginya laju pertumbuhan penduduk tersebut bukan semata-mata oleh pertumbuhan alamiah (kematian-kelahiran), melainkan adanya transmigrasi. Penyebaran penduduk Kalimantan Barat tidak merata antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Daerah pesisir, yang mencakup Kabupaten Sambas, Kabupaten Pontianak, dan Kota Pontianak ternyata dihuni hampir 2/3 penduduk Kalimantan Barat dengan kepadatan mencapai 75 jiwa lebih. Kabupaten Kapuas Hulu dengan luas wilayah 29.842 km² atau sekitar 20,33 persen dari luas wilayah Kalimantan Barat hanya dihuni rata-rata enam jiwa per kilometer persegi. Kotamadya Pontianak yang luasnya kurang dari satu persen (107.80 km²) dihuni oleh rata-rata sekitar 4.442 jiwa lebih per kilometer persegi. Kabupaten Sintang dengan jumlah penduduknya 492 ribu jiwa berada pada urutan kelima mempunyai laju pertumbuhan penduduk tertinggi yaitu rata-rata 3,67 persen selama periode 1980-1990. Kemudian Kabupaten Sanggau 524 ribu jiwa menempati posisi kedua dengan rata-rata pertumbuhan 2,85 persen pada periode yang sama.

Mengenai ketenagakerjaan di Kalimantan Barat, komposisi angkatan kerja masih didominasi oleh para penduduk usia kerja (UPK) yang berumur 10-24 tahun. Lapangan usaha yang paling banyak dimasuki adalah disektor informal seperti sektor pertanian yang menguasai lebih dari 60 persen penduduk usia kerja.

pertumbuhan penduduk Kalimantan Barat pertahun selama kurun waktu 1989 – 1990 tercatat 2,55 persen yang ternyata lebih besar dari angka nasional yang 1,97 persen. Dibanding laju pertumbuhan penduduk pada dasawarsa sebelumnya (1971-1980) yang besarnya 2,31 persen. Tingginya laju pertumbuhan penduduk tersebut bukan semata-mata oleh pertumbuhan alamiah (kematian-kelahiran), melainkan adanya transmigrasi. Penyebaran penduduk Kalimantan Barat tidak merata antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya. Daerah pesisir, yang mencakup Kabupaten Sambas, Kabupaten Pontianak, dan Kodia Pontianak ternyata dihuni hampir 2/3 penduduk Kalimantan Barat dengan kepadatan mencapai 75 jiwa lebih. Kabupaten Kapuas Hulu dengan luas wilayah 29.842 km² atau sekitar 20,33 persen dari luas wilayah Kalimantan Barat hanya dihuni rata-rata enam jiwa per kilometer persegi. Kotamadia pontianak yang luasnya kurang dari satu persen (107.80 km²) dihuni oleh rata-rata sekitar 4.442 jiwa lebih perkilometer persegi. Kabupaten Sintang dengan jumlah penduduknya 492 ribu jiwa berada pada urutan kelima mempunyai laju pertumbuhan penduduk tertinggi yaitu rata-rata 3,67 persen selama priode 1980-1990. Kemudian Kabupaten Sanggau 524 ribu jiwa menempati posisi kedua dengan rata-rata pertumbuhan 2,85 persen pada priode yang sama.

Mengenai ketenagakerjaan di Kalimantan Barat, komposisi angkatan kerja masih didominir oleh para penduduk usia kerja (UPK) yang berumur 10-24 tahun. Lapangan usaha yang paling banyak dimasuki adalah disektor informal seperti sektor pertanian yang menguasai lebih dari 60 persen penduduk usia kerja.

mempunyai curah hujan tahunan di atas 3600 milimeter. Intensitas hujan yang tinggi biasanya saling mempengaruhi terhadap kecepatan angin. Faktor angin ini sangat mempengaruhi keselamatan penerbangan dan kegiatan-kegiatan lainnya. Penyinaran matahari yang dilihat dari stasiun meteorologi Susilo berkisar antara 31 sampai dengan 62 persen, sedangkan dari Stasiun Meteorologi Nanga Pinoh berkisar antara 24,40 sampai dengan 66,50 persen. Penyinaran matahari yang sangat rendah tersebut disebabkan karena tertutup asap tebal akibat dari kebakaran hutan yang berlebihan.

Berdasarkan hasil proyeksi Badan Pusat Statistik (BPS), penduduk Kabupaten Sintang pada tahun 1998 diperkirakan berjumlah sekitar 492.500 jiwa dengan kepadatan penduduk sekitar 15 jiwa perkilometer persegi. Penyebaran penduduk Kabupaten Sintang tidak merata antar kecamatan yang satu dengan kecamatan lainnya. Kecamatan Nanga Pinoh dengan jumlah penduduk sekitar 44.623 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk 2,59 persen selama kurun waktu 1995-1998 menduduki posisi pertama. Kemudian Kecamatan Sintang dengan jumlah penduduk 44.560 jiwa menempati posisi kedua dengan laju pertumbuhan penduduk sekitar 4,40 persen pada priode yang sama. Selanjutnya diikuti oleh Kecamatan Sepauk, kecamatan Tempunak, Kecamatan Dedai.

Mengenai angkatan kerja di Kabupaten Sintang, jumlah penduduk usia kerja dari tahun ke tahun cenderung meningkat sebagai akibat dari bertambahnya jumlah penduduk disamping sempitnya lapangan kerja dengan diterapkannya teknologi canggih yang menyerap tenaga kerja relatif kecil. Jumlah penduduk usia kerja pada tahun 1998 tercatat 370.317 jiwa. Sedangkan jumlah pencari kerja

yang terdaftar di Kantor Departemen Tenaga Kerja sebesar 1.180 jiwa. Jika dibandingkan dengan tahun 1997 yang berjumlah 2.272 jiwa berarti terjadi penurunan sebesar 48,06 persen. Dari seluruh tenaga kerja yang terdaftar rata-rata berpendidikan terakhir Sekolah Menengah Tingkat Atas (SMTA) tetapi di samping itu masih terdapat juga tenaga kerja yang hanya lulusan Sekolah Dasar (SD). Lapangan usaha yang dimasuki oleh penduduk usia kerja masyarakat Kabupaten Sintang tahun 1998 yang paling menonjol adalah Pertanian, Kehutanan dan perburuan berjumlah 155.225 atau 70,18 persen; kemudian disusul pertambangan dan penggalian berjumlah 30.914 atau 13,98 persen; Perdagangan Besar, Eceran berjumlah 13.703 atau 6,20 persen; jasa Kemasyarakatan berjumlah 12.009 atau 5,43 persen; Industri Pengolahan berjumlah 3.337 atau 1,51 persen; Listrik, gas dan air berjumlah 1.091 atau 0,49 persen; bangunan berjumlah 2.371 atau 1,07 persen; dan lainnya.

Kalimantan Barat memiliki hutan tropis yang lebat dan memiliki hutan mangrove yang cukup luas, merupakan salah satu sumber kekayaan alam yang sangat diandalkan bukan saja bagi masyarakatnya tetapi juga bagi pembangunan di daerah ini. Makanya tidaklah mengherankan lapangan usaha yang paling banyak dimasuki oleh sebagian besar para penduduknya (lebih dari 60 persen penduduk usia kerja) adalah disektor informal, seperti pertanian/kehutanan. Di Kabupaten Sintang, lapangan usaha yang paling menonjol dimasuki oleh penduduk usia kerja masyarakat Kabupaten Sintang (tahun 1998) adalah Pertanian, Kehutanan dan Perburuan (70,18 persen). Ini berarti kehidupan sebagian besar masyarakat di Kalimantan Barat masih tergantung kepada potensi

alam yang ada yaitu sumber daya hutan. Namun demikian sumber daya hutan yang ada di daerah ini menjadi sangat memprihatinkan manakala hutan tersebut dieksploitasi, ditebang habis, dibakar dan sebagainya oleh orang-orang yang tidak bertanggung jawab terutama oleh para pengusaha (konglomerat) yang bergerak dibidang perusahaan hutan, seperti pemegang hak perusahaan hutan (HPH), Hak Tanaman Industri yang diberi ijin atau fasilitasi oleh penguasa/pemerintah Orde Baru ketika berkuasa selama kurang lebih 32 tahun.

2. Hutan di Kalimantan Barat

Indonesia memiliki hutan tropis terluas ketiga di dunia. Dikatakan bahwa sumber daya hutan ini merupakan salah satu tulang punggung perekonomian Indonesia, baik secara nasional maupun dari segi pendapatan masyarakat setempat. Kayu hutan alam merupakan salah satu primadona ekspor non-migas. Lahan hutan juga menyediakan media pembangunan yang amat luas bagi produksi berbagai komoditi seperti kelapa sawit, coklat, karet, lada dan komoditi pertanian lainnya. Karena itu kerusakan hutan dan lahan dapat mengganggu keberlanjutan pembangunan. Lebih khusus kerusakan hutan dan lahan akibat kebakaran hutan, yang dalam 15 tahun terakhir semakin sering terjadi dan semakin intensif, ternyata merugikan pembangunan ekonomi.³

Kalimantan Barat termasuk salah satu propinsi yang memiliki kawasan hutan yang cukup luas setelah Irian Jaya, Kalimantan Timur dan Kalimantan

³ Laporan tentang "Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia - Dampak, Faktor dan Evaluasi", Jilid I, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia - United Nation Development Programme (UNDP), September 1998, hal. 1.

Tengah, yaitu sekitar 6,39 persen dari luas kawasan hutan di Indonesia.⁴ Hutan di Kalimantan Barat sebagaimana disebutkan di atas termasuk hutan tropis, yaitu yang terdiri dari dua : 1) Hutan kayu mekanik daerah pegunungan, seperti kayu tembesuk, kayu meranti, kayu besi. Ciri-ciri pohon/kayu dari hutan ini adalah tingginya rata-rata 15 sampai dengan 30 meter, up-nya di atas 60 Cm, 1 batang kayu mencapai 5 sampai dengan 7 kubik. 2) Hutan kayu rawa (hutan mangrove), seperti kayu ramin, kayu jelutung, bayu bakau dan lain-lain. Ciri-ciri pohon/kayu dari hutan ini adalah lebih kecil dari pohon/kayu hutan mekanik daerah pegunungan yaitu rata-rata 10 sampai dengan 15 meter, dan mudah termakan jaman (lapuk).

Hutan mangrove/bakau di Indonesia tersebar di beberapa wilayah, yaitu di Pesisir Timur Utara Pulau Jawa, Pesisir Timur Pulau Sumatera, Pesisir Barat Pulau Kalimantan, Pesisir barat Pulau Sulawesi dan Irian Jaya. Luas hutan mangrove Indonesia tahun 1983 adalah 4,25 juta ha, sekitar 3,98 % dari seluruh luas hutan di Indonesia atau 22 % dari luas hutan mangrove di dunia. Sedangkan untuk Kalimantan tahun 1981 sekitar 270.000 ha. Hutan mangrove ini merupakan hutan yang terdapat pada pantai yang tenang, tidak terjadi ombak laut yang besar. Dimana merupakan suatu sistem gabungan komponen darat dan aquatik, termasuk tumbuh-tumbuhan dan hewan yang hidup di dalamnya. Orang sering kali menyebutnya sebagai hutan bakau, karena kadang kala hutan mangrove didominasi oleh tumbuhan bakau (*Rhizophora*). Dalam kawasan hutan mangrove ini banyak terdapat flora dan fauna. Jenis tumbuhan yang biasa tumbuh di kawasan tersebut yaitu : bakau (*Rhizophora*) Api-api (*Avicennia marina*), *Bruguiera*, *Sonneratia*, *Ceriops* dan sebagainya. Sedangkan hewan yang ada di sana seperti, berbagai jenis ular, monyet, bekantan (endemik Kalimantan), buaya, kadal dan masih banyak lagi yang lainnya yang dapat dijadikan sumber penelitian.⁵

⁴ Kalimantan Barat Dalam Angka, Tahun 1998, Op.Cit.

⁵ Alex Soemantri, dalam Pontianak Post, Tanggal 2 Agustus 2000.



Menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) tahun 1995/1996 Luas hutan di Kalimantan Barat seluruhnya adalah 14.617.945 hektar. Dilihat secara per Kabupaten luas hutan di Kalimantan Barat menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) tahun 1995/1996,⁶ sebagai berikut:

- Hutan Kabupaten Sambas seluruhnya 1.229.640 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 30.708 ha, Hutan Lindung 34.750 ha, Hutan Produksi Terbatas 199.680 ha, Hutan Produksi Biasa 127.220 ha, Hutan Produksi Konversi 161.597 ha, Kawasan Hutan 553.955 ha, Penggunaan Hutan lainnya 675.597 ha.
- Hutan Kabupaten Pontianak seluruhnya 1.827.900 terdiri dari : Hutan Suaka Alam 23.500 ha, Hutan Lindung 74.700 ha, Hutan Produksi Terbatas 62.830 ha, Hutan Produksi Biasa 263.965 ha, Hutan Produksi konversi 522.315 ha, Kawasan hutan 947.310 ha, Penggunaan Hutan lainnya 880.590 ha.
- Hutan Kabupaten Sanggau seluruhnya 1.830.240 terdiri dari : Hutan Suaka Alam 10.000 ha, Hutan Lindung 96.850 ha, Hutan Produksi Terbatas 654.650 ha, Hutan Produksi Biasa 23.750 ha, Hutan Produksi Konversi 187.335 ha, Kawasan Hutan 972.585 ha, Penggunaan hutan lainnya 857.655 ha.
- Hutan Kabupaten Ketapang seluruhnya 3.518.145 terdiri dari : Hutan Suaka Alam 276.330 ha, Hutan Lindung 331.000 ha, Hutan Produksi Terbatas 959.614 ha, Hutan Produksi Biasa 669.165 ha, Hutan Produksi Konversi 410.554 ha, Kawasan Hutan 2.646.663 ha, Penggunaan hutan lainnya 871.492 ha.
- Hutan Kababupaten Sintang seluruhnya 3.227.900 terdiri dari : Hutan Suaka Alam 111.335 ha, Hutan Lindung 689.160 ha, Hutan Produksi Terbatas 972.013 ha, Hutan Produksi Biasa 89.100 ha, Hutan Produksi Konversi 54.030 ha, Kawasan hutan 1.915.638 ha, Penggunaan Hutan lainnya 1.312.262 ha.
- Hutan Kabupaten Kapuas Hulu seluruhnya 2.984.120 terdiri dari : Hutan Suaka Alam 823.800 ha, Hutan Lindung 745.125 ha, Hutan Produksi Terbatas 317.700 ha, Hutan Produksi Biasa 203.465 ha, Hutan Produksi Konversi 36.405 ha, Kawasan Hutan 2.126.495 ha, Penggunaan Hutan lainnya 862.626 ha.

Luas hutan di Kalimantan Barat menurut TGHK tahun 1997/1998 seluruhnya adalah 14.670.020 hektar, dan apabila dilihat secara per kabupaten adalah sebagai berikut⁷ :

- Kabupaten Sambas seluruhnya 1.229.600 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 30.750 ha, Hutan Lindung 35.260 ha, Hutan Produksi terbatas 199.170 ha, Hutan

⁶ Kalimantan Barat Dalam Angka tahun 1995/1996, Kantor statistik BPS Kalimantan Barat.

⁷ Kalimantan Barat Dalam Angka Tahun 1998, Op.Cit.

- Produksi Biasa 127.280 ha, Hutan Tetap 392460 ha, Hutan Produksi Konversi 161.685 ha, Kawasan Hutan 554.145 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 675.455 ha.
- Hutan Kabupaten Pontianak seluruhnya 1.817.120 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 41.670 ha, Hutan Lindung 74.100 ha, Hutan Produksi terbatas 62.330 ha, Hutan Produksi Biasa 244.275 ha, Hutan Tetap 422.375 ha, Hutan Produksi Konversi 513865 ha, Kawasan Hutan 936.240 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 880.880 ha.
 - Hutan Kabupaten Sanggau seluruhnya 1.830.300 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 25.120 ha, Hutan Lindung 86.340 ha, Hutan Produksi terbatas 654.650 ha, Hutan Produksi Biasa 8.750 ha, Hutan Tetap 774.860 ha, Hutan Produksi Konversi 198.035 ha, Kawasan Hutan 972.895 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 857.405 ha.
 - Hutan Kabupaten Ketapang seluruhnya 3.580.900 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 276.330 ha, Hutan Lindung 331.000 ha, Hutan Produksi terbatas 960.860 ha, Hutan Produksi Biasa 650.165 ha, Hutan Tetap 2.218.355 ha, Hutan Produksi Konversi 503.195 ha, Kawasan Hutan 2.721.550 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 859.350 ha.
 - Hutan Kabupaten Sintang seluruhnya 3.227.900 hektar terdiri dari : Hutan Suaka Alam 140.000 ha, Hutan Lindung 765.3000, Hutan Produksi terbatas 798.020 ha, Hutan Produksi Biasa 89.100 ha, Hutan Tetap 1792.420 ha, Hutan Produksi Konversi 503.195 ha, Kawasan Hutan 2.721.550 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 859.350 ha.
 - Hutan Kabupaten Kapuas Hulu seluruhnya 2.984.200 hektar terdiri dari : ha, Hutan Suaka Alam 822.980 ha, Hutan Lindung 755.125 ha, Hutan Produksi Terbatas 311.720 ha, Hutan Produksi Biasa 203.430 ha, Hutan Tetap 2.093.255 ha, Hutan Produksi Konversi 39.285 ha, Kawasan Hutan 2.132.540 ha, Penggunaan Hutan Lainnya 851.660 ha.

Menurut data Neraca Sumber Daya Hutan (NSDH),⁸ Propinsi Kalimantan Barat tahun 1998 saldo awal 14.680.700 Ha, pengurangan/ penyusutan 99.747 Ha sehingga cadangan akhir tahun 1998 sebesar 14.580.953 Ha. Adanya pengurangan ataupun penyusutan kawasan hutan disebabkan adanya penunjukan kawasan terhadap pelepasan kawasan diperuntukkan Budidaya Perkebunan dan pembukaan kawasan untuk Transmigrasi.⁹ Kemudian menurut

⁸ NSDH = Neraca Sumber Daya Hutan. Merupakan indikator tingkat pemanfaatan dan pembinaan hutan, sehingga berfungsi sebagai alat pengendali dalam pengelolaan hutan secara optimal secara lestari. NSDH merupakan bagian dari NSDA yang terdiri dari Sumber Daya lahan, Sumber Daya Hutan, Sumber Daya Air dan Sumber Daya Mineral (Dephutbun Kanwil Propinsi Kalimantan Barat, tahun 1998/1999).

⁹ Kahwil Departemen Kehutanan Propinsi Kalimantan Barat, tahun 1998/1999.

NSDH Propinsi Kalimantan Barat Tahun 1999/2000, luas kawasan hutan Propinsi Kalimantan Barat Tahun 1999 adalah 14.653.706 Ha.

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap Syaharuddin selaku Kepala Kamluh Dinas Kehutanan Kalimantan Barat,¹⁰ menyatakan bahwa mengenai kondisi hutan di Kalimantan Barat terutama setelah terjadinya kebakaran hutan pada tahun 1997 dan 1999 yang lalu hingga sekarang adalah seperti tertera pada statistik kehutanan dari Kantor Statistik BPS Kalimantan Barat yaitu seperti yang telah penulis sebutkan di atas. Pendapat aparat Dinas Kehutanan tersebut di atas berbeda dengan pendapat dari Aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM),¹¹ selaku aktivis LSM yang bergerak di bidang kehutanan, yang menyatakan bahwa kondisi hutan di Kalimantan Barat setelah terjadinya kasus kebakaran hutan tahun 1997 dan 1999 yang lalu menjadi semakin rusak terutama pada hutan primer. Diperkirakan luas areal yang terbakar adalah sekitar 10 % sampai dengan 15 % dari luas hutan yang ada di Kalimantan Barat. Hutan primer adalah hutan yang masih lebat atau hutan yang belum pernah ditebang/dieksplotasi. Rata-rata pohon/kayu dari hutan primer, panjangnya mencapai di atas 20 meter dan up 60 Cadangan minimum. Hutan ini sebagian besar hanya ada di hutan lindung dan cagar alam. Kebakaran di hutan primer disebabkan karena api kebakaran hutan yang terjadi di tempat lain kemudian merambat ke hutan primer.

¹⁰ Wawancara terhadap Syaharuddin Kepala Bagian Kamluh Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 17 April 2000.

¹¹ Wawancara dengan aktivis LSM di Kalimantan Barat, tanggal 5 Agustus 2000.

B. Bekerjanya Birokrasi Pemerintah dalam Proses Penegakan Hukum Terhadap Kasus Kebakaran Hutan yang dilakukan oleh Korporasi di Kalimantan Barat.

1. Kebijakan Pemerintah dan Perilaku Korporasi dalam terjadinya Perusakan/ Kebakaran Hutan dan Lahan.

Indonesia yang memiliki hutan terluas ketiga di dunia, hampir setiap tahunnya selalu terjadi kebakaran hutan walaupun intensitas dan luasannya tidak selalu sama. Statistik Kehutanan menunjukkan dari tahun 1985 sampai 1994 luas kebakaran hutan di Indonesia berkisar antara 6,7 ribu (tahun 1985) hingga 161,8 ribu hektar (tahun 1994). Angka itu hanya mencakup kawasan hutan yang terbakar, tidak termasuk lahan. Beberapa kali kebakaran besar sejak awal tahun 1980-an, yaitu pada tahun 1982-1983, 1987, 1991, 1994 dan 1997 telah menimbulkan kerugian ekonomi yang tinggi maupun kerusakan ekosistem. Misalnya, asap yang ditimbulkan mencemari udara, merusak kesehatan manusia dan menghambat sektor perhubungan, selain itu ada dampak sosial kebakaran hutan dan lahan terutama di tingkat desa yaitu ketidaknyamanan dan hilangnya hari kerja. Dampak kebakaran hutan dan lahan tidak hanya terasa di Indonesia, tetapi juga mempengaruhi negara tetangga di Asia Tenggara. Sebagai contoh asap yang ditimbulkan kebakaran tahun 1997 telah menyebar ke negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, dan Filipina. Kerugian regional (Indonesia, Malaysia dan Singapura) diperkirakan mencapai US \$ 4,4 milyar.¹²

¹² Laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Jilid 1, Kerjasama antara Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia dan United Nations Development Programme, September 1998, hal 1.

Kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 meliputi 25 propinsi di Indonesia. Hanya Jakarta dan Timtim yang tidak melaporkan adanya kebakaran hutan. Propinsi yang kondisinya paling buruk adalah Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Sumatera Selatan, dan Jambi. Pada akhir September 1997 dapat diidentifikasi sebanyak 167 titik api. Pada bulan Oktober 1997 api telah membakar sedikitnya 627.280 Ha lahan. Sebesar 72 persen dari areal yang terbakar berlokasi di Kalimantan, termasuk 260.000 Ha lahan gambut di Kalimantan Tengah.¹³

Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) melaporkan sebagai berikut :

Kebakaran hutan tahun 1997 mencapai 263.992 ha dan kebakaran lahan mencapai 119.878 ha. Angka resmi untuk kebakaran hutan dan lahan selama tahun 1997 adalah 383.870 ha (Kantor Meneg LH, 1998). Angka resmi pemerintah tersebut rendah sekali jika dibandingkan dengan rangkuman **Pangestu dan Ahmad** (1998) dari berbagai laporan daerah serta instansi pemerintah, yaitu 627.280 ha pada akhir Oktober 1997. Luas kebakaran di Kalimantan mencakup 70 % dari total luas lahan dan hutan yang terbakar, diikuti Sumatera sebesar 19 %. Selanjutnya Sulawesi, Jawa dan Irian Jaya, Maluku dan Nusa Tenggara. Selain instansi pemerintah, beberapa organisasi non-pemerintah memperkirakan luas areal yang terbakar, yaitu *Economic and Environmental Project in Southeast Asia (EEPSEA)* dan *World Wide Fund for Nature (WWF)* mengungkapkan areal yang terbakar lebih dari lima juta hektar. Data ini merupakan hasil penelitian *Center for Remote Imaging (CRISP)* di Singapura berdasarkan citra satelit Sumatera dan Kalimantan. WWF dan EEPSEA kemudian menyesuaikan luasan kebakaran di pulau-pulau lain.¹⁴

Propinsi yang mengalami kebakaran terluas adalah di Sumatera Selatan yaitu 34.299,88 ha (13 % dari total luas kebakaran seluruh Indonesia), diikuti Irian Jaya 30.143 ha (11,42 %) dan Kalimantan Barat 26.590,36 ha (10,07 %). Umumnya kebakaran terjadi di hutan produksi. Hutan produksi dimaksud terdiri atas hutan primer, HTI, reboisasi dan penghijauan, hutan sekunder, HPH, dan alang-alang/semak belukar. Apabila dilihat lebih jauh kebakaran pada hutan

¹³ Ibid, hal 11-12.

¹⁴ Ibid, hal 17-18.

produksi umumnya terjadi pada hutan reboisasi dan penghijauan, HTI, HPH, serta alang-alang/semak belukar. Kesimpulan ini sesuai dengan studi pendahuluan *European Union Fire Response Group* (EUFREG) yaitu titik-titik api lebih banyak terlihat di kawasan HPH dan HTI dibandingkan dengan di luar kawasan. Kondisi ini memberikan indikasi kegiatan HPH dan HTI merupakan salah satu faktor utama penyebab kebakaran hutan dan lahan.¹⁵

Menurut **Hasanu Simon** Kepala Forum Komunikasi Kehutanan masyarakat (FKKM), kerusakan hutan Indonesia akibat digunakan sebagai “kendaraan” politik dan ekonomi semakin meningkat, yakni mencapai 2,5 juta ha/tahun. Hutan kita saat ini sungguh dalam keadaan bahaya.¹⁶

TABEL I

Luas Kebakaran Hutan Sejak Tahun 1990 Sampai dengan Maret
Tahun 2000 Propinsi Kalimantan Barat

No.	TAHUN	LUAS (Ha)
1.	1990	850,00
2.	1991	122,85
3.	1992	106,50
4.	1993	129,17
5.	1994	5.860,35
6.	1995	0,00
7.	1996	494,22
8.	1997	28.566,52
9.	1998	0,00
10.	1999	1.790,07
11.	2000	0,00

Sumber : Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 1999;

Luas hutan yang terbakar di Kalimantan Barat di tahun 1997 adalah 28.566,52 ha dan perkiraan kerugian adalah sebesar Rp. 64.765.756.625,00 (64,77 milyar rupiah).

¹⁵ Ibid, hal 19-21.

¹⁶ Harian Suara Pembaharuan, 27 Agustus 2000.

TABEL II

Luas Kebakaran Hutan Pertahun Sejak Tahun 1990 Sampai dengan 1999
Serta Perkiraan Kerugian di Propinsi Kalimantan Barat

No.	TAHUN	LUAS (Ha)	PERKIRAAN NILAI KERUGIAN (Rp)
1.	1990	850,00	722.500.000,00
2.	1991	1.22,85	978.280.000,00
3.	1992	106,50	95.850.000,00
4.	1993	129,17	192.000.000,00
5.	1994	5.860,35	6.500.000.000,00
6.	1995	0,00	-
7.	1996	494,22	PM
8.	1997	28.566,52	64.765.756.625,00
9.	1998	0,00	-

Sumber : Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 1999;

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia termasuk juga di Kalimantan Barat yang terjadi pada tahun 1997 merupakan kebakaran terbesar dan mendatangkan kerugian tidak sedikit. Kebakaran tersebut telah merusak hutan dan lahan dengan segala yang ada di dalamnya, serta menimbulkan berbagai dampak antara lain seperti asap tebal yang merugikan atau gangguan kesehatan pernafasan manusia/masyarakat, bukan saja bagi masyarakat yang ada di Indonesia-Kalimantan Barat tetapi juga masyarakat di negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunai Darussalam, Philipina.

Menurut data di atas terlihat bahwa kebakaran hutan di Kalimantan Barat yang terjadi antara bulan Juli sampai dengan bulan September tahun 1997 yang lalu merupakan kebakaran hutan yang terbesar bila dibandingkan dengan kebakaran hutan yang terjadi di tahun-tahun sebelumnya dan sesudahnya pada tahun 1999 seluas 231.507 hektar.

Di Kalimantan Barat terdapat kawasan hutan yang terbakar dan nama-nama perusahaan yang melakukan kegiatan pengusahaan hutan dengan cara

membakar sehingga mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan seperti di tahun 1997 yang lalu, menurut hasil pantauan satelit NOAA tentang titik api (*hot spot*) adalah sebagai berikut :

TABEL III

Nama-nama Perusahaan dan Kawasan Hutan Yang Arealnya Terbakar di Kalimantan Barat Pada tahun 1997

No.	Kabupaten	Nama Perusahaan/ Kawasan	Luas Areal Terbakar (Ha)
I.	Ketapang :		6.160,00
1.		PT. Inhutani II/HPH	600,00
2.		PT. Marsela Wana Sekawan/HPH	200,00
3.		PT. Kertas Basuki Rahmat/HTI (Pulp)	2.850,00
4.		PT. Tawang Meranti/HPH	500,00
5.		Gunung Palung/Taman Nasional	1.060,00
6.		Cagar Alam Kendawangan, Cagar Alam	200,00
7.		P.Maya/Karimata, Perusahaan HPH	750,00
II.	Sintang :		20.319,23
8.		PT. Inhutani II/HTI.	14.044,59
9.		PT. Rimba Equator Permai/HTI	3.226,00
10.		PT. Lahan Cakrawala/HTI.	110,50
11.		PT. Inhutani III/HTI.	2.790,64
12.		PT. Meranti Laksana/HTI.	20,00
13.		PT. Kurnia Kapuas Plywood/HPH.	1,50
14.		Hutan Wisata Banning.	56,00
15.		Bukit Kelam.	118,00
16.		Bukit Baka, Taman Nasional.	70,00
III.	Kapuas Hulu :		222,48
17.		PT. Lembah Jati Mutiara/HTI	222,48
IV.	Pontianak :		413,03
18.		PT. Sinar Kalbar Raya/HTI.	413,03
V.	Sanggau :		463,78
19.		PT. Inhutani III/HTI.	441,11
20.		PT. Finantara Intiga/HTI.	6,67
21.		Rehabilitasi Kawasan Hutan/HTI.	16,00
VI.	Sambas		35,00
22.		PT. Tityasa Idola/HTI.	35,00

Sumber : Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 1999.

Di Kabupaten Sintang, pengalaman tahun 1997 pada saat musim kemarau panjang, luas kebakaran hutan berdasarkan data dari Kehutanan tercatat 19.343,20 ha, dengan perkiraan nilai kerugian sebesar Rp. 58 milyar

(diperkirakan 1 hektar setara dengan Rp. 3 juta). Luas kebakaran hutan tersebut belum termasuk luas kebakaran yang terjadi di luar kawasan hutan.¹⁷

Belum lama setelah terjadi kebakaran hutan pada tahun 1997 seperti digambarkan tersebut di atas, ternyata di Kalimantan Barat pada tahun 1999 kembali terjadi kebakaran hutan yang cukup besar. Menurut data Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat terdapat sebaran hot spot (titik panas) karena pembukaan lahan dengan pembakaran yang mengakibatkan kebakaran hutan di Propinsi Kalimantan Barat sampai dengan tanggal 4 Agustus 1999 adalah sebagai berikut :

TABEL IV

Sebaran Hot Spot (Titik Panas) Di Propinsi Kalimantan Barat
Sampai Dengan Tanggal 4 Agustus 1999

No.	HARI TANGGAL	JUMLAH HOT SPOT	SUMBER DATA	KETERANGAN
1	2	3	4	5
1.	Minggu, 25-07-1999	383	Posko DALKAR Pusat, Satelit NOAA-Himawari	Tersebar di seluruh wilayah Kal-Bar.
2.	Senin, 26-07-1999	250	SDA	
3.	Selasa, 27-07-1999	21	SDA	
4.	Rabu, 28-07-1999	102	SDA	
5.	Kamis, 29-07-1999	10	SDA	
6.	Minggu, 01-08-1999	126	SDA	
7.	Senin, 02-08-1999	138	SDA	
8.	Selasa, 03-08-1999	12	SDA	
9.	Rabu, 04-08-1999	80	SDA	

Sumber : Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 1999

Sebaran *hot spot* (titik Panas) di Kalimantan Barat dilihat Per Kabupaten sampai dengan tanggal 4 Agustus 1999 adalah sebagai berikut :

¹⁷ Harian Kalbar Pos, 17 – 19 Juli 2000.

TABEL V

Sebaran Hot Spot (Titik Panas) Secara Per Kabupaten di Kalimantan Barat
Sampai Dengan Ranggal 14 Agustus 1999

No.	Tanggal	KABUPATEN						Keterangan
		PTK	SBS	SNGG	STG	Kp.HULU	KTP	
1.	25-7-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. di plot krn. beritadi terima via radio
2.	26-7-1999	4	11	39	124	56	16	
3.	27-7-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. di plot krn. beritadi terima via radio
4.	28-7-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. diplot karena berita diterima via radio
5.	29-7-1999	2	4	1	2	0	1	
6.	30-7-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. Terdeteksi oleh satelit, krn. Tertutup asap
7.	31-7-1999	28	14	22	11	1	7	Tdk. Terdeteksi oleh satelit, krn. Tertutup asap
8.	1-8-1999	28	14	22	11	1	7	
9.	2-8-1999	13	2	16	68	9	5	
10.	3-8-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. Di plot krn. Beritadi terima via radio
11.	4-8-1999	-	-	-	-	-	-	Tdk. Di plot krn. Beritadi terima via radio

Sumber : Data Posko Dalkar Pusat, Bogor - Kanwil Departemen kehutanan Kalbar, Tahun 1999

Hot spot adalah titik panas yaitu lokasi yang diidentifikasi terjadi pembakaran (dan kebakaran) atau titik api yaitu lokasi terjadinya pembakaran atau kebakaran. Istilah yang sering digunakan ini adalah hasil analisis dari citra NOAA AVHRR (*Nation Oceanic And Atmospheric Administration*) pada band/saluran termal. Oleh karena titik panas ini menggambarkan adanya panas atau kebakaran maka penggunaan satelit NOAA ini sangat baik dipergunakan dalam sistem deteksi dini kebakaran hutan/lahan (*early detection system on forest fire*). Satelit ini mengorbit pada ketinggian sekitar 833 km yang mempunyai orbit sama dengan matahari (*sun synchonoms orbit*). Secara teoritis ukuran terkecil yang dapat terdeteksi/dibedakan oleh satelit NAOO adaah 1,1 Km X 1,1 km atau sekitar 100 Ha dengan suhu 400 – 500 °K ukuran ini sering disebut resolusi spasial. Namun demikian untuk kondisi suhu yang sangat tinggi sekitar 800 – 1200 °K misalnya pembukaan lahan dengan pembakaran atau kebakaan hutan akan dapat terdeteksi meskipun luasannya belum mencapai 100 ha karena sensor satelit trsebut sangat sensitif terhadap panas, hanya saja gambar yang dihasilkan seolah-olah mewakili luasan 100 ha, ini artinya bahwa kebakaran pembukaan lahan atau peladang yang luasnya 4 – 5 ha dapat terdeteksi. Banyak yang mengatakan bahwa kebakaran yang terjadi adalah kebakaran hutan yang terjadi di hutan (entah itu hutan alam atau hutan sekunder) padahal yang terjadi sesungguhnya adalah pembakaran yang sengaja dilakukan, entah itu untuk keperluan hidup sehari-hari seperti yang dilakukan oleh para peladang (berpindah) atau oleh para pelaku

bisnis kehutanan atau perkebunan. Kegiatan ini memang dilakukan sengaja oleh pemilik lahan atau orang lain atas suruhan pemilik perusahaan. Kalau yang disebut dengan pembakaran, maka api itu diarahkan/diharapkan akan bergerak sesuai dengan keinginan si pembakar, sehingga api tidak bergerak bebas. Namun sayangnya luasan areal yang dibakar dengan sengaja terlalu luas dan kadang tanpa disertai dengan teknik-teknik atau metoda pencegahan yang menjamin pembakaran dapat berlangsung tanpa membawa akibat lain seperti meluasnya lokasi areal pembakaran karena areal yang berdampingan juga ikut terbakar, sehingga api tidak terkontrol dan meledak sehingga terjadilah kebakaran hutan yang sesungguhnya yang arah penjarannya tidak lagi dikontrol oleh pembakar.¹⁸

Nama-nama perusahaan dimana di areal yang dikelolanya terdapat titik-titik api (hot spot) kebakaran hutan periode tahun 1999 sampai dengan tahun 2000 serta luas areal hutan yang terbakar, adalah sebagai berikut :

TABEL VI

Nama-nama Perusahaan dan Kawasan Hutan Yang Arealnya Terbakar di Kalimantan Barat Pada tahun 1999

No.	Kabupaten	Nama Perusahaan/ Kawasan	Luas Areal Terbakar (Ha)
I.	Sanggau :		530,50
1.		PT.Citra Nusantara Inti Sawit/lahan Transmigrasi	500,00
2.		PT.Finantara Intiga/Ladang Masyarakat di areal HTI.	28,00
3.		PT.Finantara Intiga/HTI.	2,50
II.	Sintang :		1.784,57
4.		PT.Nusantara Mukti Santosa dan PT. Bonti.	500,00
5.		PT. Mitra Sawit Lestari.	300,00
6.		PT. Finantara Intiga.	325,00
7.		PT. Finantara Intiga/HTI.	0,20
8.		PT.Lahan Cakrawala/HTI Transmigrasi.	0,27
9.		PT.Mitra Inti Sejati Plantation.	15,00
10.		PT. Inhutani III.	644,10

Sumber data : Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, tahun 2000

Walaupun kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 merupakan kebakaran hutan yang terbesar dan mendatangkan kerugian yang tidak sedikit, namun atas kejadian tersebut tampaknya tidak dijadikan pelajaran terutama oleh

¹⁸ Harian Pontianak Post, 20 Maret 2000.

aparat atau pihak yang berwenang untuk mencegah, melarang dan mengawasi terutama terhadap pengusaha atau pihak perusahaan yang realitasnya masih saja mengusahakan hutan dengan cara pembakaran. Hal ini terbukti pada tahun 1999 kembali terjadi kebakaran hutan yang cukup besar hingga asap tebal akibat kebakaran hutan tersebut telah mengganggu sampai ke negara tetangga seperti Serawak - Malaysia.

Kebakaran hutan dan lahan bukan saja mengakibatkan rusaknya hutan atau lahan tetapi juga menimbulkan asap tebal yang bisa mengganggu kesehatan manusia seperti kelemahan jantung, gangguan otak dan mental, kerusakan dan gangguan fungsi paru/saluran napas, kanker, memperburuk kondisi sakit, alergi, mata dan kulit, radang paru, dan bahkan bisa mengakibatkan kematian.¹⁹

Masalah kabut asap sebagai akibat kebakaran hutan yang melanda tanah air, yang dampaknya juga ke beberapa negara tetangga, meskipun bukan masalah lingkungan semata, namun sepanjang menyangkut masalah pengelolaan lingkungan hidup, pemberdayaan hukum dilakukan melalui undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai penyempurna /pengganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982. Seberapa jauh kemampuan undang-undang yang baru ini dalam melindungi masyarakat terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh perusakan lingkungan tentunya masih perlu diuji melalui bekerjanya hukum. Di samping itu perlu

¹⁹ Anton Suryoputro, *Bencana Asap dan Dampaknya Terhadap Kesehatan*, Dalam Diskusi Panel Bencana Asap dari Berbagai Perspektif, Undip, 3 November 1997.

dikaji pula seberapa jauh tingkat kecacatan undang-undang ini dalam arti apakah undang-undang yang bersangkutan adil.²⁰

Menurut **Hendrik Nunde**,²¹ kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kalimantan Barat pada tahun 1997 antara lain dikarenakan adanya kegiatan pembakaran di hutan yang dilakukan oleh masyarakat yang tinggal di areal perusahaan HPH. Ketika itu dimana-mana kegiatan pembakaran semakin banyak. Hal ini disebabkan ada kaitannya dengan perkembangan jumlah penduduk dan perumahan masyarakat yang semakin banyak. Tindakan pembakaran yang dilakukan oleh masyarakat tersebut sengaja dibiarkan dan bahkan dianjurkan oleh pihak perusahaan HPH yang bersangkutan. Oleh karena dengan adanya pembakaran tersebut justru pihak perusahaan akan diuntungkan, yaitu pihak perusahaan tidak perlu lagi mengeluarkan tenaga dan biaya yang relatif besar. Karena jarak antara lokasi kebakaran dengan tempat berdirinya kantor atau Pos HPH relatif berjauhan, hal ini sering dijadikan alasan bagi pengusaha atau pihak perusahaan yang bersangkutan bahwa pihaknya tidak mengetahui apa-apa tentang terjadinya kebakaran hutan. Selain itu penyebab kebakaran hutan dan lahan juga dikarenakan adanya kegiatan pembukaan lahan dan pembersihan lahan (*land clearing*) dengan cara pembakaran oleh pihak perusahaan HTI. Pembakaran yang dilakukan oleh pihak perusahaan sering tidak terkendali terutama pada musim kemarau panjang (*El Nino*) dan hal ini

²⁰ I.S. Susanto, **Pemberdayaana Hukum Dalam melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap**, Dalam Diskusi Ilmiah Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif yang diselenggarakan oleh Fakultas Kesehatan Masyarakat Undip Semarang, tanggal 3 November 1997.

²¹ Wawancara dengan Hendrik Nunde, Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, tgl 28 Maret 2000.

berlangsung sejak tahun 1994 hingga sekarang. Disamping itu juga adanya tanda-tanda alam bisa menyebabkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Seperti di Sumatera dan juga di Kalimantan Barat, kebakaran hutan dan lahan dikarenakan adanya pembakaran lahan/gambut.

Pembakaran yang dilakukan oleh warga masyarakat bisa dikarenakan disuruh/diupah oleh pihak perusahaan yang menginginkan agar dilakukannya kegiatan pembersihan lahan (*land clearing*). Kalaupun ada warga masyarakat yang melakukan pembakaran atas kemauannya sendiri maka pada umumnya tidak mengakibatkan kebakaran hutan dalam areal yang relatif sangat luas, atau tidak sama seperti kegiatan pembakaran hutan yang dilakukan oleh pihak perusahaan yaitu dalam areal yang relatif sangat luas.

Pada dasarnya pembakaran hutan yang mengakibatkan rusaknya hutan, ladang dan areal perkebunan sedikit banyak adalah sebagai akibat dari tangan manusia. Ulah manusia itu bisa disebabkan karena sengaja membakar hutan untuk kepentingan pembukaan lahan dan berbagai kebutuhan lainnya. Bisa juga karena kelalaian atau lupa memadamkan sisa api setelah selesai melakukan pekerjaan membakar.²² Kebakaran hutan pada tahun 1997 merupakan perbuatan tangan manusia yang melakukan kegiatan dengan cara pembakaran secara tidak terkendali di musim kemarau panjang, terutama di areal perusahaan seperti HTI dan HPH, sehingga mengakibatkan rusaknya hutan dan lahan serta menimbulkan kerugian yang tidak sedikit. Paling tidak tindakan

²² Harian Pontianak Post, 28 Agustus 1997.

pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH dalam hal pengelolaan atau pengusahaan hutan baik langsung maupun tidak langsung tidak dapat diabaikan sebagai penyebab terjadinya kebakaran hutan dimaksud. Oleh karena seluruh areal yang diizinkan untuk dikelola atau diusahakan termasuk juga areal yang terbakar tersebut merupakan tanggung jawab pihak perusahaan yang bersangkutan untuk mengawasi dan menjaga keamanannya dari kerusakan atau kebakaran hutan. Demikian pula dengan pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan beserta seluruh jajarannya sebagai instansi yang berwenang, termasuk pula aparat penegak hukum yang mempunyai tugas dan fungsi yang ada padanya termasuk juga bagian operasional di lapangan, tidaklah dapat diabaikan begitu saja sebagai penyebab kebakaran hutan dan lahan selama ini.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi terjadinya kebakaran hutan dan lahan seperti di tahun 1997 yang lalu, di antaranya faktor sosial yaitu sebagai berikut :

- a) Kesadaran dan sikap pemerintah merupakan merupakan faktor yang mempengaruhi terjadinya kebakaran hutan. *Political commitment* pemerintah pada program pelestarian hutan dan lingkungan hidup nampak kurang dibandingkan program lainnya seperti keluarga berencana. Memang setelah terjadinya kebakaran besar perhatian pemerintah pada masalah kebakaran cenderung meningkat, tetapi dapat dikatakan belum cukup.
- b) Mengenai komitmen politik aparat pemerintahan: dimana budaya menyangkal, sudah merasuk dan meluas dalam masyarakat dan pemerintahan; Kecenderungan untuk memecahkan masalah-masalah pembangunan dengan menghafal sehingga tindakannya tidak dinamis dan tidak fleksibel; Kecenderungan untuk mendekati masalah dengan memperhatikan kepentingan kelompok atau perorangan; Penyalahgunaan kekuasaan sehingga tujuan yang ditetapkan semula tidak tercapai; Pendekatan keamanan yang menghambat penyebaran informasi penting mengenai lokasi kebakaran.

- c) Kesadaran dan sikap perusahaan, dimana orientasi pengusaha dan perusahaan pada keuntungan dengan tanggung jawab (corporate responsibility) yang rendah merupakan faktor penting bagi terjadinya kebakaran hutan dan lahan; Pengusaha besar, walaupun tidak selalu memberikan instruksi pembakaran untuk membuka lahan, tetapi memberikan biaya pembukaan lahan terlalu minim kepada perusahaan kontraktor pembuka lahan sehingga mendorong kontraktor membuka lahan dengan cara membakar yang murah; Pengusaha juga sering tidak peduli akan dampak lingkungan dari sistem perusahaan hutan yang dilakukan; Perusahaan perusahaan hutan sering kali membakar areal mereka untuk menghilangkan bukti perusahaan itu tidak mematuhi ketentuan untuk menanam kembali daerah yang ditebangnya (FFPCP = proyek pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, 1997).²³

Dalam pelaksanaan pembangunan, penguasa Orde Baru lebih mengutamakan pembangunan ekonomi dan stabilitas nasional, sedangkan pembangunan di bidang lainnya termasuk bidang hukum selalu dinomorduakan. Bidang hukum oleh pemerintah Orde Baru dijadikan sebagai bagian dari pembangunan politik. Baru kemudian pada GBHN 1993 bidang hukum tidak lagi menjadi bagian dari bidang politik, melainkan menjadi bidang tersendiri atau sejajar dengan bidang politik.²⁴ Penguasa Orde Baru yang memiliki kekuasaan yang besar dan birokrasi yang kuat di dalam mengeluarkan kebijakan tidak jarang menimbulkan persoalan atau masalah yang pada akhirnya merugikan negara dan masyarakat luas. Seperti dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, maka kegiatan pemanfaatan sumber daya hutan di Indonesia memang menempati peranan yang penting, yakni masuknya modal asing dan

²³ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.cit, hal 69-93.

²⁴ M. Khoidin, *Tantangan Pembangunan Hukum*, Harian Suara Pembaharuan, Tgl 22 Juli 1993.

modal dalam negeri ini, dan perkembangan perusahaan hutan menjadi maju pesat.²⁵ Dengan kedua Undang-Undang ini oleh penguasa Orde Baru dimaksudkan agar negara akan memperoleh masukan keuangan melalui pajak, devisa dan lain-lain bagi negara sebanyak-banyaknya. Sebagai konsekuensinya antara lain adalah diberikannya segala kemudahan atau fasilitas kepada dunia usaha/swasta terutama kepada konglomerat, anak-anak, saudara-saudara serta kroni-kroninya untuk mengelola hutan dalam areal yang sangat luas, antara lain seperti ijin mendirikan perusahaan HPH, HTI, subsidi ataupun dorongan agar ditingkatkannya produksi dan ekspor dari hasil hutan yang sebanyak-banyaknya, dan sebagainya. Dengan adanya kebijakan pemerintah tersebut maka bagi para pengusaha termasuk pengusaha/swasta, konglomerat terutama pejabat, anak-anak, saudara-saudara serta kroni-kroninya adalah peluang atau kesempatan yang sangat menguntungkan dan tidak boleh dilewatkan begitu saja. Makanya tidaklah mengherankan bahwa pada tahun 70-an banyak berdiri perusahaan-perusahaan seperti HPH dan HTI.²⁶ Padahal dengan dikeluarkannya kedua Undang-Undang yang tidak disertai dengan pengawasan tersebut telah menjadi pemicu timbulnya kegiatan-kegiatan yang ilegal dari pengusaha atau pihak perusahaan (korporasi) yang bergerak di bidang pengelolaan hutan, misalnya melakukan kegiatan pengelolaan hutan dengan pembakaran (*land*

²⁵ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Cet. Ketiga belas, Gadjah Mada University Press, Tahun 1997, hal. 160.

²⁶ Lihat Matheus Pilin dan Edi Petebang, *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*, Penerbit Sistem Huatan Kerakyatan Kalimantan Barat, Pontianak 1999; lihat juga Roddy Haryo Widjono AMZ, *Masyarakat Dayak Menatap Hari Esok*, Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia – Lembaga Bina Benua Puti Jaji-LPPS-KWI, Jakarta 1998.

clearing) oleh perusahaan HTI, melakukan kegiatan pembakaran limbah hutan atau sisa-sisa tebangkan oleh perusahaan HPH, tindakan pencurian kayu, penyelundupan kayu, dan sebagainya. Pada akhirnya dengan adanya tindakan-tindakan yang tidak bertanggung jawab dari kalangan pengusaha seperti itulah yang pada akhirnya mengakibatkan sumber daya hutan yang ada di negara Indonesia menjadi rusak dan musnah.

Dampak dari kebijakan yang dibuat oleh penguasa/pemerintah Orde Baru tersebut bukan saja merugikan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan tetapi juga mengganggu perlindungan dan keamanan hutan dari kerusakan atau kebakaran hutan. Oleh karena dengan adanya kemudahan-kemudahan yang diberikan oleh pemerintah kepada pengusaha tersebut pada realitasnya telah membawa perubahan perilaku bagi para pengusaha atau pihak perusahaan HPH, HTI yang bersangkutan, dimana mereka merasa dianak-emaskan dan menganggap aktivitas perusahaan mereka sangat penting, sehingga tindakan perilaku mereka cenderung bertindak semaunya walaupun melanggar hukum. Tidak jarang pemilik atau pihak pengusaha HPH dan HTI tersebut melakukan kegiatan yang membahayakan bagi perlindungan dan keamanan hutan, seperti melakukan kegiatan pembukaan lahan atau pembersihan lahan dengan cara pembakaran. Apalagi pada saat itu dipicu dengan adanya ketentuan yang memperbolehkan pengusaha untuk mengelola hutan dengan pembakaran terkendali. Artinya pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPHH diperbolehkan melakukan kegiatan pengelolaan hutan dengan cara pembakaran terkendali. Dengan ini akibatnya adalah, bahwa sejak tahun 1970-an hingga

tahun 1997 di beberapa tempat di Indonesia termasuk di Kalimantan Barat setiap tahun tidak henti-hentinya terjadi kebakaran hutan dan lahan.²⁷

Pada dasarnya kegiatan pengelolaan hutan dengan pembakaran merupakan tindakan yang menguntungkan para pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH. Oleh karena dengan cara seperti itu maka bisa lebih efisien, ekonomis, dan sebagainya. Diyakini bahwa banyak pemilik HPH membakar hutannya karena biaya pembersihan lebih murah dengan membakar di musim kemarau dibandingkan di musim hujan.²⁸ Walaupun pada suatu saat di Indonesia sedang mengalami musim panas panjang (kemarau), ternyata para pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH masih tetap saja melakukan kegiatan pengelolaan hutan dengan cara pembakaran. Dari kegiatan pengelolaan hutan dengan pembakaran secara tidak terkendali inilah yang mengakibatkan terjadinya kebakaran hutan yang hebat, dan sebagai puncaknya adalah kebakaran hutan dan lahan seperti yang terjadi pada tahun 1997 yang lalu. Namun demikian, walaupun telah mendapat pelajaran atau pengalaman dari kebakaran hutan tahun 1997 yang amat besar tersebut, dan belum lama penguasa/pemerintah Orde Baru pada tahun 1997 melarang atau mencabut peraturan tentang kegiatan perusahaan hutan dengan pembakaran secara terkendali, ternyata pada tahun 1999 di Kalimantan Barat termasuk di Kabupaten Sintang kembali terjadi kebakaran hutan yang cukup besar, dimana

²⁷ Ibid. lihat juga data Kebakaran Hutan dan lahan Dari kanwil kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 1997.

²⁸ Fakhruddin CH Malley, Koordinator Forest Watch Wilayah Sumatera, **Hemat Biaya Bakar saja**, Dalam Kompas, 31 Juli 2000.

asap tebal yang ditimbulkannya telah mengganggu sampai ke negara tetangga Serawak-Malaysia. Hal ini sesuai dengan hasil pantauan satelit NOAA yang menyatakan bahwa dalam kebakaran tersebut telah menunjukkan adanya titik-titik api (hot spot) yang terdapat di areal hutan HPH dan HTI.

Padahal sebelum para pengusaha mendirikan dan mengoperasikan perusahaan HPH-nya terlebih dahulu harus mempunyai izin yang dikaitkan dengan perjanjian pengusaha hutan yang disebut "*Forestry Agreement*" disingkat F.A.. Dengan kata lain para pengusaha yang bergerak di bidang kehutanan atau para Pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) diikat dengan F.A. F.A. merupakan dokumen yang melandasi cara kerja pemegang HPH, di samping berbagai peraturan perundang-undangan lainnya serta pedoman, petunjuk dan instruksi yang dikeluarkan pemerintah. Dimana dokumen tersebut pada intinya adalah mewajibkan pengusaha untuk : (a) melakukan logging operasi yang modern; (b) menjamin kelestarian industri hutan dengan cara dan alat yang ditetapkan pemerintah; (c) mengusahakan pemanfaatan tenaga kerja secara maksimal dengan cara mendirikan industri dan menghindari pemborosan; (d) menciptakan kesempatan kerja yang maksimal bagi rakyat Indonesia. Dalam kaitan ini pengusaha tersebut harus mematuhi prinsip-prinsip kehutanan, mendirikan industri, menggunakan tenaga Indonesia serta pembangunan masyarakat dan sebagainya. Kemudian *Forestry Agreement* (F.A.) yang terdiri dari 81 kewajiban tersebut dicabut dengan SK Menteri Kehutanan No. 069/Kpts.II/1984 tentang Pencabutan Beberapa Perizinan di Bidang Kehutanan tertanggal 12 April 1984, yakni dengan pertimbangan untuk

menyederhanakan dan menyempurnakan perizinan agar dapat mengarahkan perkembangan dunia usaha dengan menciptakan iklim usaha yang baik dengan adanya kemudahan usaha.²⁹

Dengan adanya kemudahan usaha tersebut, berarti ini sangat memberi peluang dan memberi keuntungan bagi para pengusaha (konglomerat), anak-anak dan kroni-kroni dari pejabat/elit penguasa dengan berlomba-lomba mendirikan dan mengoperasionalkan perusahaannya guna memproduksi hasil tebangan kayu atau hasil hutan sebanyak-banyaknya. Tetapi sebenarnya di balik itu semua, yaitu mulai sejak berdiri atau beroperasionalnya perusahaan HPH dalam mengelola hutan yaitu dari tahun 70-an hingga sekarang, ternyata tidak bisa mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat sebagaimana yang dijanjikan sebelumnya oleh pengusaha/pihak perusahaan HPH yang bersangkutan. Bahkan pada umumnya kondisi masyarakat di sekitar berdirinya HPH masih tetap miskin, artinya ada atau tidak adanya perusahaan HPH, kondisi masyarakat masih tetap saja tidak ada perubahan atau kemajuan. Dengan kata lain prospek masyarakat setempat dalam pengelolaan hutan dan hasil hutan yang dilakukan secara tradisional menjadi terancam atau terampas, oleh karena hak-hak/ulayat mereka dalam mengelola hutan dan hasil hutan diambil alih oleh pengusaha atau pihak perusahaan HPH.³⁰

²⁹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Op cit. Hal. 60-166.

³⁰ Lihat *Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang*, Hasil Studi Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia, Andik Hardiyanto, Penerbit Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA), Bandung, Tahun 1998; lihat pula *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*, Matheus Pilin dan Edi Petebang, Penerbit Sistem Hutan Kerakyatan Kalimantan Barat, Pontianak 1999; dan *Masyarakat Dayak Menatap Hari Esok*, Roedy Haryo Widjono AMZ, Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia – Lembaga Bina Benua Puti Jaji-LPPS-KWI, Jkt, 998.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dengan dikeluarkannya kebijakan pemerintahan Orde Baru seperti tersebut di atas secara tidak langsung telah merugikan atau merampas hak-hak masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan, yaitu mulai dari ketika pertama kali pengusaha atau pihak perusahaan HPH yang bersangkutan menentukan batas areal hutan yang diijinkan oleh pemerintah untuk dikelola. Ketika itu tidak jarang terjadi konflik antara pengusaha/pihak perusahaan dengan masyarakat setempat, walaupun pada akhirnya pengusaha atau pihak perusahaan tersebutlah yang menang atau berhasil mendirikan dan mengoperasionalisasikan perusahaannya dengan aman dan lancar. Sedangkan masyarakat yang dirugikan dan dirampas hak-hak (*ulayat*)nya atas hutan dan hasil hutan tetap tidak bisa berbuat apa-apa. Oleh karena kemenangan pihak pengusaha tersebut adalah selain disebabkan karena adanya ijin dari pemerintah yang diberikan kepada pengusaha yang bersangkutan, juga tidak jarang disertai dengan tekanan atau ancaman dari kekuatan (senjata) oknum ABRI agar masyarakat tadi mau mengakuinya atau tidak berani melawan kebijakan atau program pemerintah. Jadi dalam hal ini, penguasa Orde Baru/Pemerintah melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya sedemikian rupa selain hanya memberikan keuntungan bagi penguasa atau pejabat-pejabat pemerintah Orde Baru juga kepada sebagian kecil anggota masyarakat seperti para konglomerat atau pengusaha/pihak perusahaan HTI dan HPH, anak-anak, saudara-saudara serta kroni-kroninya belaka dari pada sebagian besar masyarakat Indonesia terutama yang tinggal di sekitar hutan yang rata-rata tarap kehidupannya yang sangat memerlukan perhatian.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Orde Baru dengan kekuasaan yang besar dan birokrasi yang kuat sudah memulai peranannya tersebut yaitu ketika dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, dimana kegiatan pemanfaatan sumber daya hutan di Indonesia mulai menempati peranan yang penting, yakni masuknya modal asing dan modal dalam negeri ini, dan perkembangan perusahaan hutan menjadi maju pesat.³¹ Kemudian pemerintah telah pula membuat atau mengeluarkan kebijakan lainnya yang justru menjadi pemicu terjadinya kasus pembakaran hutan dan lahan di beberapa tempat di negeri ini seperti tahun 1997 termasuk di Kalimantan Barat. Yang dimaksudkan menjadi pemicu terjadinya kasus pembakaran hutan di sini yaitu adanya pemberian beberapa izin atau peraturan sehubungan dengan Peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang HPH dan hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH); Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI); Izin pelepasan kawasan hutan, yaitu izin untuk mengkonversi hutan yang akan dimanfaatkan untuk areal HTI, perkebunan atau transmigrasi; Izin Pemanfaatan Kayu (IPK), yaitu berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 459/Kpts-II/1989 tentang tata Cara Permohonan Izin Pelepasan Hutan. Izin ini ditujukan untuk mengkonservasi hutan untuk lahan HTI, perkebunan atau lahan transmigrasi; dan Surat

³¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Op cit., hal 160.

Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 227/Kpts-II/1998 tentang perbaikan SK Menteri kehutanan 459/Kpts-II/1989. Tetapi di dalam prakteknya, IPK yang sudah diberikan kadang-kadang disalahgunakan oleh pengusaha atau pihak perusahaan (korporasi) untuk mengeksploitasi kayu hutan alam tanpa pengawasan dan sering kali menjadi pemicu kebakaran hutan dan lahan.³² Pemerintah juga dalam hal ini Departemen Kehutanan sudah sejak semula tidak secara tegas melarang apakah diperbolehkan atau tidak mengenai pembukaan lahan dengan membakar. Namun kemudian, metode pembukaan lahan dengan membakar tersebut malah dilegalisir sendiri oleh pemerintah melalui Surat keputusan Dirjen PHPA Nomor 47/Kpts/DJ-VI/1997 tanggal 3 April 1997 yaitu dengan istilah Pembakaran terkendali. SK Dirjen PHPA Nomor 47/Kpts/DJ-VI/1997 tentang Petunjuk Teknis Pembakaran Terkendali.³³ Dengan peraturan seperti inilah yang kemudian menjadi pemicu atau penyebab utama terjadinya kasus pembakaran hutan di Indonesia yang puncaknya seperti terjadi di tahun 1997.

Setelah di beberapa tempat di Indonesia terjadi kasus pembakaran hutan dan lahan yang cukup besar di tahun 1997, maka barulah Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) pada tanggal 3 Oktober 1997 melarang pembukaan lahan dengan cara membakar, termasuk metode pembakaran terkendali ini yakni melalui Surat Keputusan Dirjen PHPA Nomor

³² Lihat Laporan tentang Kebakaran hutan dan Lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.cit.

³³ Menentukan persyaratan untuk melakukan pembukaan lahan dengan pembakaran terkendali, misalnya persyaratan izin, pembakaran hanya dilakukan bila tingkat kekeringan bahan bakar sekitar 5 – 10 %, kecepatan angin maksimum tiga meter per detik, temperatur terendah 15 – 20 derajat celsius, dan kelembaban udara sekitar 35-60 persen. Ibid, hal. 170.

152/Kpts/DJ-VI/1997 yang mencabut SK Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) Nomor 47/Kpts/DJ-VI/1997 tanggal 3 April tentang Petunjuk Teknis Pembakaran terkendali.³⁴

Dengan adanya kebijakan pembangunan kehutanan yang telah ditetapkan oleh penguasa/pemerintah Orde Baru yang lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya dan stabilitasnya tersebut, pada dasarnya telah membawa pengaruh yang sedemikian kuat bagi pelaksanaan pembangunan kehutanan di negeri ini hingga sampai ke daerah-daerah. Sebagai perwujudan dari ambisi tersebut adalah berupa pengelolaan hutan yang realitasnya sampai menguras sumber daya hutan yang ada di daerah termasuk di Kalimantan Barat yang pengerjaannya dilaksanakan oleh para pengusaha (konglomerat) atau korporasi seperti HTI dan HPH, dan pada akhirnya banyak pula menghasilkan perilaku menyimpang dari konglomerat atau pihak korporasi tersebut, seperti menebang kayu sebanyak-banyaknya, menjarah kayu, membakar limbah kayu, *land clearing*, penyelundupan dan sebagainya. Pada dasarnya semuanya itu adalah konspirasi penguasa/pemerintah Orde Baru yang arahnya tidak lain adalah untuk kepentingan ekonomi dan politik penguasa/pemerintah Orde Baru sendiri yang akhirnya hanya memberikan keuntungan yang besar bagi para pejabat, Konglomerat dan kroni-kroninya belaka. Dengan didukung oleh kekuasaan Orde Baru yang sedemikian besar, birokrasi yang kuat, penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralistik

³⁴ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.Cit, hal. 95.

dan tidak adanya kebebasan berpendapat (demokrasi), maka penguasa/pemerintah Orde Baru berhasil menanamkan pengaruhnya tersebut baik di pemerintah Pusat Jakarta maupun di daerah termasuk di Kalimantan Barat. Oleh karena sudah sedemikian kuatnya model birokrasi pemerintah rezim Orde Baru tertanam di kalangan birokrat kita pada waktu itu, sehingga di era reformasi sekarang inipun berdasarkan penelitian penulis, tampaknya mengenai model atau cara-cara birokrasi pemerintah Orde Baru tersebut masih sulit dihilangkan, bahkan masih ada yang berupaya untuk mempertahankannya.

Ketika terjadi kebakaran hutan dan lahan seperti yang terjadi pada tahun 1997 dan 1999 yang lalu, maka yang disalahkan selalu masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan karena melakukan kegiatan peladangan dengan cara membakar, sedangkan terhadap konglomerat atau pihak korporasi seperti HTI dan HPH yang arealnya terbakar hampir tidak disinggung sama sekali.

Walaupun demikian ada yang mengatakan bahwa tidak benar aktivitas berladang berpindah-pindah merusak hutan. Institut Dayakologi, sebuah NGO kebudayaan Dayak Pontianak menyebut aktivitas perladangan Dayak sebagai sistem pertanian asli terpadu (*integrated indigenous farming system*). Aktivitas berladang tidak bisa lepas dari hutan. Tanpa hutan, maka tidak ada ladang. Berladang memang butuh hutan --- Berladang selain areal hutan yang dipakai tidak luas (maksimal sebidang ladang 1,5 hektar), setelah panen ladang ditanami pepohonan misalnya karet, tengkawang, rotan, dan aneka jenis buah-buahan sehingga dalam waktu 10-15 tahun sudah menjadi hutan kembali. Menanami ladang dengan pepohonan adalah wajib bagi setiap peladang. Kewajiban itu tidak lepas dengan nilai hutan bagi masyarakat Dayak.³⁵

³⁵ Matheus Pilin dan Edi Petebang, *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*, Op.Cit, hal 13.

Menurut Ave dan King (1986), tradisi utama orang Dayak adalah berladang. Sebab semua orang Dayak di pedalaman pasti berladang. Hampir tidak ada orang Dayak sebagai nelayan. Berladang bukan berladang berpindah, tetapi berladang gilir balik. Djuweng sebagai Direktur Institut Dayakologi Pontianak, menyebut sistem pertanian orang Dayak sebagai *Integrated Indigenous Farming System*. Atau sistem pertanian asli terpadu. Sebab petani ke lahan lain untuk memberikan kesempatan ke lahan bekas ladang itu cukup tua (10-15 tahun) kemudian diladangi lagi. Sistem pertanian ini merupakan jawaban yang tepat bagi perjuangan mempertahankan kehidupan diatas tanah yang relatif kurang subur. Kemudian menurut Loir Botor Dingit Kepala Adat Besar Dayak Bentian di Kalimantan Timur (Penerima *Goldman Environment Award* tahun 1997 dari yayasan Goldman Amerika Serikat), jika ingin membuka lahan baru untuk ladang, terutama menggarap hutan perawan, harus dipenuhi syarat-syarat tertentu ³⁶ :

(1) memberi tahu maksudnya kepada kepala suku atau kepala adat, 2) seorang/beberapa orang ditugasi mencari hutan yang cocok dengan membaca tanda-tanda alam, (3) Jika sudah ditemukan kawaan hutan yang cocok, diadakan upacara adat pembukaan sebagai tanda pengakuan bahwa hutan atau bumi itulah yang memberi mereka hidup, dan berharap agar hutan yang dibuka berkenan memberi hasil dan melindungi mereka, (4) Untuk membuktikan bahwa mereka mengembalikan apa yang diambil ada ketentuan atau kebiasaan bahwa hutan yang diolah itu hanya digunakan selama 2-3 kali masa panen, kemudian hutan itu harus dibiarkan agar tumbuh lagi. Dan setelah 10-15 tahun baru boleh dipergunakan lagi.

Pada dasarnya terdapat perbedaan yang menyolok antara pengusaha atau pihak perusahaan HPH, HTI dengan masyarakat/adat dalam hal

³⁶ Ibid, hal 19 - 23.

mengelola hutan, seperti mengenai jumlah HPH memang sedikit, tetapi alat-alat modern yang mereka miliki mempunyai daya tebang kayu hutan yang cukup tinggi. Bagi pengusaha atau pihak perusahaan menebang pohon/kayu cukup hanya 1 hari, tetapi bagi masyarakat mungkin memerlukan waktu 30 hari. Masyarakat/adat dalam melakukan penebangan selalu dengan cara menyeleksi atau pilih-pilih, sedangkan kalau pengusaha atau pihak perusahaan tidak ada istilah seleksi atau pilih-pilih lagi melainkan babat habis. Kalau masyarakat melakukan pengelolaan hutan dengan gotong royong demi untuk kebutuhan hidup sehari-hari, tetapi kalau pengusaha/pihak perusahaan HPH tidak perlu gotong royong dan untuk kebutuhan komersil. Kalau masyarakat selalu berupa melindungi dan menjaga keamanan hutan dari kerusakan ataupun kebakaran, tetapi kalau pengusaha/pihak perusahaan tidak ada upaya untuk melindungi dan menjaga keamanan hutan melainkan dengan kegiatannya sengaja menjarah, membakar atau merusak hutan.³⁷

Sehubungan dengan masalah pengelolaan hutan, **Ahmad Zain** Kasubag Lingkungan Hidup Bagian Perekonomian Setwilda Kalimantan Barat, antara lain menyatakan bahwa pengelolaan hutan di Indonesia perlu dilakukan penataan kembali. Alasannya adalah, oleh karena sistem pengelolaan hutan yang diterapkan di era Orde Baru hingga kini terlihat masih adanya kesenjangan antara sistem aturan atau manajemen dengan kebutuhan masyarakat. Akibatnya peningkatan kesejahteraan masyarakat yang bekerja di sektor kehutanan tidak

³⁷ Wawancara Terhadap salah seorang anggota/Aktivist LSM, Pontianak, tanggal 5 Agustus 2000.

tercapai dan hanya menguntungkan kelompok-kelompok tertentu saja. Sementara kerusakan hutan akibat penebangan liar masih saja terjadi dan sulit di atasi.³⁸

Dikarenakan kegagalan pengelolaan HPH masa lalu, sedikitnya 1,6 juta hektar hutan setiap tahun rusak bahkan kondisinya sangat rusak akibat kesalahan pengelolaan hutan, maka dari itu konsep HPH tidak mungkin dilanjutkan karena tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sehubungan dengan hal inilah **Nur Mahmudi Ismail** Menteri Kehutanan mengusulkan agar HPH dijadikan perusahaan umum.³⁹

Jika diperhatikan selama ini, ada beberapa ketentuan atau peraturan yang sedemikian rupa bisa mendorong di kalangan korporasi untuk berperilaku menyimpang didalam hal mengelola atau mengusahakan hutan dan hasil hutan. Bahkan bisa mendorong korporasi untuk melakukan tindakan-tindakan yang mengarah kepada perusakan ataupun pembakaran terhadap hutan atau dengan kata lain mengakibatkan rusak dan tercemarnya lingkungan hidup. Ketentuan atau peraturan yang dimaksudkan adalah seperti yang telah penulis singgung sebelumnya di atas, yaitu seperti Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan hasil Hutan, kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1975 tentang Perubahan Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang Hak

³⁸ Harian Pontianak Post, tanggal 1 April 2000.

³⁹ Harian Equator Pontianak, 2 Agustus 2000.

Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan. Jika pada Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1970 tersebut dipahami, maka dapat dikatakan bahwa peranan Pengusahaan Hutan adalah sangat arahkan agar dapat memproduksi hasil hutan dengan sebesar-besarnya, guna memberikan sumbangan kepada pembangunan ekonomi nasional, tanpa mempertimbangkan secara maksimal terhadap kelestarian hutan, apalagi terhadap hak-hak (*ulayat*) atau nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat adat atas hutan dan hasil hutan. Jadi yang dipentingkan di sini adalah asalkan masuknya iuran atau keuangan ke kas Negara melalui kewajiban-kewajiban yang dilaksanakan oleh Pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH) tersebut, seperti harus membayar Iuran Pengusahaan Hasil Hutan (IPHH), membayar Iuran Hasil Hutan (IHH), membayar Dana Reboisasi (DR), dan sebagainya. Sementara itu bagi pihak perusahaan hutan, hal tersebut merupakan peluang untuk bisa mengeksploitasi atau memproduksi hutan dan hasil hutan dengan sebanyak-banyaknya, walaupun pada akhirnya dengan cara merambah hutan, membakar dan sebagainya.

Demikian pula mengenai Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri, serta diatur dalam Surat Keputusan Menteri kehutanan Nomor 228/Kpts-II/1990 tentang Tata Cara dan Persyaratan Permohonan Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri. Jika memahami tujuan dari pembangunan hutan tanaman industri, bahwa hak tersebut adalah lebih menekankan pada upaya untuk mendukung industri hasil hutan dalam negeri

guna meningkatkan nilai tambah dan devisa, dimana pengelolaannya berdasarkan prinsip pemanfaatan yang optimal serta menerapkan prinsip ekonomi dalam pengusahaannya untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.

Melihat kebijaksanaan dan sasaran strategi Pembangunan Kehutanan yang dilaksanakan Pemerintahan Orde Baru, misalnya pada Repelita V, adalah lebih menekankan pada peluang seperti⁴⁰ :

Adanya daya saing produk hasil hutan Indonesia relatif tinggi, Kebutuhan kertas meningkat baik di dalam atau di luar negeri, Kekhususan produk hasil hutan tropis yang sulit untuk dicarikan substitusi. Banyaknya modal multinasional yang akan ditanam, meningkatkan upaya penghutanan kembali dengan meningkatkan dana reboisasi (mulai 1 Juli 1990 sebesar US \$ 10/M³) dengan mengajak dunia Internasional secara aktif menanam hutan tropis, peningkatan upaya pemungutan iuran-iuran (kewajiban pemegang HPH) Kepres 29 dan 30 Tahun 1989, meningkatkan pemanfaatan fungsi intangible untuk memperoleh pendapatan dan devisa dengan tetap menjaga pelestariannya (antara lain wisata alam).

Dengan adanya ketentuan atau peraturan seperti tersebut di atas maka memberi kesempatan atau peluang bagi pengusaha (konglomerat) atau korporasi untuk berlomba-lomba mengeksploitasi hutan dan memproduksi hasil hutan dengan sebanyak-banyaknya, walaupun dilakukan dengan perilaku menyimpang, asalkan kebijaksanaan dan strategi pembangunan kehutanan yang dikehendaki dan diterapkan oleh pemerintah Orde Baru dapat tercapai.

Dengan paradigma hukum sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), Orde Baru memproduksi hukum yang sejajar dengan Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, dengan tetap mendukung konsep politik hukum Hak Menguasai Negara (HMN) – (HMN adalah sebagai kekuasaan tertinggi yang bisa dilekatkan atas tanah,

⁴⁰ Lihat Kebijaksanaan dan Strategi Pembangunan Kehutanan, bahan Kuliah Menteri Kehutanan Pada Kursus Reguler Angkatan XXIII LEMHANNAS, Departemen Kehutanan, Jakarta, 18 Juli 1990.

air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya tetap dianut dan dijadikan dasar legitimasi pelbagai unjuk kekuasaan dalam pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan, walaupun beresiko terhadap hilangnya pemenuhan etika “sebesar-besar kemakmuran rakyat”) sebagai basis. Misalnya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan; Undang-undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertambangan; Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengairan; dan lainnya. Bertentangan dengan program populis, kegiatan-kegiatan pengadaan tanah untuk proyek-proyek pembangunan swasta (dalam negeri dan asing) maupun milik pemerintah difasilitasi luar biasa, melalui intervensi negara. Pengadaan tanah skala besar melalui intervensi pemerintah telah menghasilkan pertumbuhan intervensi yang luar biasa, namun pada saat ini sangat disadari bahwa investasi tersebut penyumbang yang berarti dari krisis ekonomi yang dihadapi dewasa ini. Di sisi lain, investasi ini juga menghasilkan sengketa pertanahan yang serius. Konflik pertanahan ini telah dan akan menjadi sumber krisis di kemudian hari. Krisis yang paling mengkhawatirkan adalah krisis legitimasi seperti yang terjadi di masa kolonial, dimana kepentingan-kepentingan spesifik atas tanah dan rakyat dikalahkan oleh kepentingan negara dan modal melakukan eksploitasi terhadap tanah dan tenaga kerja. Hasil-hasil yang terjadi kemudian terwujud dalam dekade pembangunan, terutama di Dunia Ketiga, menampakkan meluasnya disparitas (kesenjangan) pendapatan dan tingkat hidup antara kaum kaya di satu pihak dengan kaum miskin desa di pihak lain. Demikian pula harapan akan terjadinya “tetesan ke bawah” (*trickle down effect*) ternyata nihil belaka.⁴¹

Sebenarnya mengenai perilaku korporasi seperti HTI dan HPH dapat dilihat dari bagaimana tindakan atau kegiatan dari korporasi yang bersangkutan di dalam melaksanakan segala hak dan kewajibannya dalam mengusahakan hutan selama ini, apakah sudah sesuai atau tidak dengan : segala peraturan perundang-undang, lingkungan, dan hak-hak atau nilai-nilai yang ada pada masyarakat, dan sebagainya.

Menurut Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) ciri-ciri pengelolaan hutan selama ini adalah sebagai berikut : 1) eksploitasi hutan habis-

⁴¹ Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang ini, Op.Cit, hal. xiii.

habisan, 2) tidak berkelanjutan, 3) tidak adil, 4) tidak kompetitif, 5) produk yang seragam 6) anti rakyat 7) sentralistik. Akibatnya, laju kerusakan hutan mencapai 2,4 juta per tahun (1996).⁴²

Model pengelolaan tersebut di atas diimplimentasikan dalam perusahaan HPH, HTI, pertambangan, transmigrasi, Perkebunan besar seperti sawit, coklat, kelapa hibrida dan lain-lainnya. Dampak negatif model pengelolaan demikian sudah dirasakan. Salah satunya adalah kebakaran hutan dan lahan. Adanya penerapan politik agraria selama 20 tahun terakhir tersebut menurut catatan konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA, tahun 1998) mengakibatkan swasta mendominasi penguasaan tanah. Hal itu seperti dapat dilihat dalam data berikut⁴³ :

- a) Hingga Desember 1993, ada 575 HPH menguasai tanah 64,3 juta hektar. Sebanyak 33,2 juta hektar (51,64%) dikuasai 20 kelompok konglomerat. Dari 3,8 juta hektar perusahaan dipakai untuk HPHTI-Trans oleh 10 konglomerat 796.254 hektar. Total hutan yang dikuasai pemerintah (Perhutani dan Inhutani) hanya 8,9 juta hektar.
- b) Penguasaan tanah Penguasaan tanah oleh perkebunan besar 3,8 juta hektar yang dikuasai 709 swasta, 388 BUMN, 48 perusahaan asing, dan 21 koperasi.
- c) Menurut Sensus Pertanian 1993, dari 19.713.806 rumah tangga tani, 22,41 % (terbanyak), merupakan rumah tangga tani yang punya lahan 0,25-0,49 hektar. Rumah tangga tani yang menguasai lahan < 0,5 hektar mencapai 48,61 % dari seluruh rumah tangga tani (19.713.806).

Akibat pengelolaan sumber daya alam yang demikian itu telah menimbulkan sengketa pertanahan. Menurut **Dianto Bachriadi** (1997) ciri khas sengketa tanah (terlebih tanah adat) di Indonesia adalah penaklukan dan

⁴² Matheus Pilin dan Edi Potebang, *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*, Op cit., hal. 1.

⁴³ Ibid, hal. 2.

penindasan terhadap rakyat. Bentuknya adalah : 1) delegitimasi bukti-bukti hak rakyat atas tanah dan sumber-sumber agraria lainnya; 2) penetapan ganti rugi secara sepihak; 3) manipulasi persetujuan rakyat; 4) tuduhan sebagai pembangkang, pengacau, anti pembangunan; 5) manipulasi makna pengorbanan; 6) diskriminasi administratif, seperti mempersulit mengurus KTP, paspor dan lain-lainnya. Bentuk-bentuk penindasan atas rakyat menurut **Bachriadi** adalah ⁴⁴ :

- 1) intimidasi, teror, dan kekerasan fisik (dianiaya bahkan tidak sedikit yang dibunuh);
- 2) pemancangan tanda-tanda larangan, pematokan, pembongkaran, dan pembulldoseran;
- 3) penangkapan, pemenjaraan, dan pengecatan-pencecatan, termasuk pencegah-tangkalan bepergian keluar negeri;
- 4) ditransmigrasikan;
- 5) menutup lokasi sengketa;
- 6) penggunaan kekuasaan hukum (rakyat selalu kalah di pengadilan dalam perampasan tanah).

Tujuh tahun setelah UUPA No. 5 Tahun 1960 diundangkan, dikeluarkan UU Kehutanan No. 5 Tahun 1967 dimana Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1967 tersebut menegaskan bahwa semua hutan yang tumbuh di atas tanah-tanah ulayat menjadi hutan negara. Inilah yang dimanfaatkan kaum kapitalis mengeruk hutan dengan HPH. Oleh karena HPH lah yang paling banyak mengeksploitasi hutan dan tidak melakukan penanaman kembali. Memang ada dampak positif dari HPH, namun dampak negatifnya lebih banyak bagi masyarakat di sekitar hutan, misalnya kayu ditebang habis setelah itu meninggalkan masyarakat begitu saja, HPH tidak bisa mengganti kerusakan

⁴⁴ Ibid, hal. 2-3.

hutan, matinya mata air sungai, rusaknya budaya, adat istiadat masyarakat sekitarnya. **Muslimin** mantan Menteri Kehutanan dan Perkebunan mengakui bahwa sistem HPH tidak berpihak kepada rakyat banyak.⁴⁵

Perusahaan yang bergerak di bidang pengelolaan hutan seperti HPH mulai beroperasi mengelola hutan sejak tahun 1968. Sampai tahun 1998 di Indonesia telah dan sedang beroperasi 651 HPH yang menguasai 69,4 juta ha hutan. Sebanyak 301 HPH beroperasi di Kalimantan seluas 31,2 juta hektar hutan dari total hutan Kalimantan 44,496 juta hektar. Artinya 69,2 % hutan dikuasai HPH. Atau 91,7 % dari total hutan konversi dan produksi yang ada.⁴⁶

Di Kalimantan Barat, menurut Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, pada tahun 1997 jumlah HPH ada sebanyak 39 perusahaan dengan luas areal seluruhnya 4.720.496 hektar. Hingga di tahun (sampai dengan bulan pebruari) 2000 jumlah HPH menjadi berkurang yaitu tercatat 29 perusahaan, dengan luas areal seluruhnya 3.209.256 hektar. Pada tahun 1999 / 2000 (sampai dengan bulan Februari 2000) jumlah HTI ada sebanyak 19 perusahaan.⁴⁷ Luas areal HTI seluruhnya 200.000 Ha sampai dengan 300.000 ha.⁴⁸

Dalam Buku "Hutan, Darah dan Jiwa Dayak"⁴⁹ antara lain disebutkan bahwa, di Kalimantan Barat, sejak tahun 1968 telah beroperasi 75 HPH. Dari 9,2 juta hektar hutan Kalbar (1967), dua puluh tahun kemudian (1987)

⁴⁵ *Ibid*, hal. 3-4.

⁴⁶ *Ibid*, hal 4.

⁴⁷ Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 2000.

⁴⁸ Menurut catatan salah seorang anggota/aktivis LSM, 5 Agustus 2000.

⁴⁹ Matheus Pilin dan Edi Petebang, Hutan Darah dan Jiwa Dayak, Op.Cit., hal. 4-9.

telah berkurang 30,19 %. Hal itu akibat HPH menguasai 74,32 % hutan yang ada. Atau 46,6 % dari keseluruhan luas Kalimantan Barat. Seluas 1,6 juta hektar kawasan HPH adalah hutan yang dapat dikonversikan untuk HTI; 1,2 juta hektar untuk HTI-Pulp; 105 ribu hektar HTI non pulp; dan 65.000 untuk HTI-Trans.

Dalam waktu 5 tahun (1969-1974), pemasukan dari industri kayu di Indonesia naik 2.800 %. Sejak ekspor kayu gelondongan distop tahun 1980, diganti plywood. Tahun 1991 plywood menghasilkan US\$ 3 juta. Devisa sebanyak ini karena membabat 1,2 juta hektar hutan setiap tahun. Sebanyak 700 ribu orang menurut data *World Bank* menggantungkan hidupnya di HPH. Kerusakan lingkungan akibat perkebunan besar dan HTI lebih besar karena menghancurkan semua sumber daya alam dan menggantikannya dengan sumber daya alam sejenis. *World bank* mengacu pada penelitian Dick (1991), menilai bahwa transmigrasi, perkebunan, HPH, HTI menyebabkan 67 % total kerusakan hutan (*deforestasi*).

Menurut **Patinggi Aris**, Kepala adat Banua Dayak Simpangk masuknya perusahaan HPH mengakibatkan : 1) terjadinya pembabatan hutan, 2) tersumbatnya sumber air pendangkalan sungai, 3) punahnya tanaman obat-obatan, kayu sarang lebah madu, rotan, dan hasil hutan lainnya, 4) terjadinya pencemaran lingkungan dan erosi, 5) terjadi penggusuran tanah, 6) terjadinya kawin kontrak, perjudian, mabuk-mabukan, pelacuran terselubung, dan pemutaran film biru. HPH juga menggusur tempat-tempat keramat, lahan perladangan berkurang.

Menurut **Kopol** tetua adat Dayak Binayuh di Kembayan kabupaten Sanggau, udara lebih segar dan cuaca lebih menyenangkan ketika HPH belum ada. Menurut Hurst (1990) suhu udara normal di Kalimantan berkisar antara 23^o – 27^o C, kini bisa mencapai 40^o C. Tumenggung Enus Antang Dayak Ambalau Kabupaten mengatakan, akibat positif HPH memang ada. Tetapi karena akibat negatifnya lebih banyak maka itu tidak ada artinya.

Beberapa sumber penghasilan yang hilang dengan masuknya HPH, seperti madu lebah, sarang burung walet, rotan, damar, getah merah, buah-buahan, ikan, dan aneka binatang buruan. Sebab HPH membabat pohon-pohon tempat lebah madu bersarang, mengganggu kehidupan burung walet seperti yang dialami warga Dayak Punan dan Bukat yang bermukim di Serawak (Malaysia Timur), Kabupaten Kapuas Hulu Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur. HPH juga melumat kebun-kebun buah-buahan, mengeringkan sungai-sungai di bukit hutan belantara, mengganggu habitat burung dan binatang buruan. – Kehilangan hutan dan mati atau tercemarnya sungai, danau ternyata harus dibayar mahal penduduk sekitarnya dengan menjadi buruh kasar, tergantung belas kasihan perusahaan, dan hancurnya sistem pertanian lokal, rusaknya tanaman sosial budaya masyarakat sekitarnya.

Menurut **Fakhrurrazi CH Malley**, terjadinya pembakaran hutan akibat kesalahan dalam pemanfaatan penebangan kayu hutan. Sudah menjadi kebiasaan, setiap penebangan hutan yang diambil hanya kayu-kayu besar, sedangkan batang-batang atau ranting tidak dimanfaatkan sehingga limbah dari kayu seperti ranting atau cabang, menumpuk di lahan. Karena sudah terlalu banyak limbah, jalan yang cepat untuk membersihkannya, tentu dibakar. Inilah kesalahan selama ini yang dilakukan pemilik HPH. Padahal, seharusnya semua unsur-unsur kayu bisa dimanfaatkan, seperti dijadikan ranting-ranting kayu untuk buah catur atau patung-patung hiasan seperti yang dilakukan di Jepang.⁵⁰

Selama ini falsafah pemerintah dalam memandang hutan hanya tegakan kayu yang menghasilkan uang, sehingga apabila dikelola dimanfaatkan maka akan menguntungkan sekian persen. Untuk mengejar investasi dan keuntungan yang besar, maka dilakukanlah eksploitasi sumber daya alam hutan secara besar-besaran antara lain seperti melalui perusahaan Hak Penguasaan Hutan (HPH), Hutan Tanaman Industri (HTI).⁵¹

Oleh karena masyarakat adat di kampung-kampung yang sebagian besar tidak memenuhi persyaratan dalam hal tenaga yang terampil, berpendidikan tinggi, punya keahlian dalam menjalankan peralatan berat, maka para tenaga kerja perusahaan didatangkan dari luar Kalimantan. Jadilah penduduk sekitarnya hanya sebagai kuli kasar dengan upah harian yang sangat rendah. Apabila memasuki hutan di berbagai kawasan di Kalimantan dengan mudah dijumpai jalan perusahaan, camp, bulldoser, logging dan aneka alat berat perusahaan HPH yang merambah hutan. Alat baru yang dibawa dari luar tersebut menjadi sumber persoalan di kampung. Oleh karena akibatnya tanah-tanah hancur, mata air tersumbat – sungai-

⁵⁰ Fakhrurrazi CH Malley Koordinator Forest Watch Wilayah Sumatera, Hemat Biaya, Bakar saja ..., Dalam *Harian Kompas*, tanggal 31 Juli 2000.

⁵¹ Matheus Pilin dan Eidi Petebang, *Hutan Darah dan Jiwa Dayak*, Op.Cit. hal. 47.

sungai keruh dan tidak layak dikonsumsi lagi. Kampung-kampung yang dulunya tidak banjir, setelah masuknya perusahaan HPH maka menjadi terendam air; hutan banyak yang terbakar, kabut asap diatas ambang batas normal, keanekaragaman hayati hancur. Kawasan tempat Masyarakat Adat biasa berburu, berladang, mencari obat-obatan dan bahan bangunan sudah sangat sulit ... dan sudah punah setelah diluluhlantakkan perusahaan HPH. Penderitaan orang Dayak dimulai tahun 1970-an. Karena pada waktu itulah dimulai pengeksploitasian hutan. hutan yang semula dikuasai, dikelola dalam negeri dimanfaatkan secara merdeka, adil dan lestari oleh masyarakat sekitarnya, setelah masuknya HPH menjadi hak milik perusahaan. Hutan dan tanah mereka sudah dirampas dan dijual ke berbagai Negara di Dunia oleh pemerintah. terjadilah ketidakadilan, penindasan, pembodohan dan pemiskinan masyarakat sekitar hutan atas nama pembangunan.⁵²

Berdasarkan hasil wawancara terhadap salah seorang anggota/aktivis SLM,⁵³ diketahui, bahwa pengelolaan hutan di Kalimantan Barat oleh HTI dan HPH, realisasinya tidak sesuai atau jauh dari aturan-aturan yang ada. Oleh karena pengelolaan yang dilakukan tidak menunjukkan asas kelestarian hutan. Hal ini masih berlangsung hingga di era reformasi, bahkan perilaku para pengusaha atau pihak perusahaan yang bersangkutan semakin parah. Kalimantan Barat yang dijadikan sebagai Singapuranya Indonesia untuk industri pengolahan kayu lok, maka kebutuhan akan kayu menjadi lebih besar pula bila dibandingkan dengan daerah lain. Sekarang ini kayu-kayu di datangkan dari luar Kalimantan Barat, seperti dari Irian Jaya, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Nusa Tenggara Barat. Lebih memprihatinkan lagi adalah ketika mengenai masalah pengelolaan hutan diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk merehabilitasi dan mengamankan hutan

⁵² Ibid., hal. 47-48.

⁵³ Wawancara terhadap salah seorang aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat, Pontianak, tanggal 5 Agustus 2000.

yaitu yang hanya dengan surat penunjukkan belaka dari menteri Kehutanan dan Perkebunan. Ketiga BUMN Kehutanan dimaksud adalah : 1) PT.INHUTani II, yaitu yang beroperasi sejak dari tahun 1974 sampai sekarang, 2) PT Inhutani III, yang beroperasi dari tahun 1980 sampai sekarang, 3) perum Perhutani, dari tahun 1998 sampai sekarang. Namun ketiga bentuk BUMN tersebut realitasnya tidak ada Hak Pengusahaan Hutan, melainkan hanya mempunyai ijin pemanfaatan kayu (IPK) atas dasar surat penunjukan menteri belaka. Atas IPK tersebut kemudian diorderkan kepada perusahaan-perusahaan Industri Pengolahan Kayu Hutan (IPKH) dalam bentuk kerjasama operasional (KSO) guna melakukan eksploitasi kayu. Mengenai prosesnya ialah harus membuat Rencana Karya Tahunan (RKT), tetapi atas nama PT Inhutani yang sebenarnya tidak memiliki alat, personil dan sebagainya di dalam pengelolaan hutan. Dalam hal ini dikontrakkan kepada pemilik modal (konglomerat) dan pemilik modal/konglomerat yang bersangkutan mencari tenaga-tenaga dari masyarakat, itupun masyarakat di luar Kalimantan Barat yaitu dari Jawa. Mereka mengeksploitasi hutan-hutan cagar alam/hutan lindung, seperti di Pulau Maya, Kubu, Gunung Palung dan sebagainya di Kalimantan Barat.

Sebagai contoh berdiri dan beroperasionalnya HPH yang tidak memberikan kontribusi bagi masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan, seperti yang dikemukakan oleh **Ajoned Minton** Wakil Ketua Komisi E DPRD Sanggau yang menilai, bahwa masuknya PT Anuraga di wilayah Jangkang Kabupaten Sanggau Propinsi Kalimantan Barat sejak 1995 hingga sekarang tidak memberikan kontribusi yang berarti bagi masyarakat serta tidak

mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat sekitarnya. Sehubungan ini beliau mengatakan :

Saya sangat prihatin melihat parahnya kerusakan hutan serta buruknya tingkat kesejahteraan dan ekonomi masyarakat, padahal sebelum masuknya PT Anuraga di wilayah Kecamatan Jangkang kondisi hutan dan perekonomian masyarakat di sana tidak separah seperti saat sekarang. Sedangkan perusahaan HPH tersebut izinnnya sampai 2007 dengan luas areal sekitar 52 ribu hektar. Menurutnya, hutan bagi masyarakat ibarat ibu, darah, jiwa dan nafas bagi masyarakat di daerah pedalaman, oleh sebab itu mereka sangat menjaga kelestariannya yang merupakan warisan generasi sebelumnya yang dipercaya selama berabad-abad kepada generasi berikutnya, karena diyakini hutan merupakan sumber kehidupan. Hasil yang diperoleh masyarakat sangat tidak sebanding dengan kekayaan alam tersebut, karena kondisi kemiskinan tidak berubah. Ini bukti dengan meningkatnya angka kemiskinan masyarakat sekitar hutan. Yang lebih memprihatinkan lagi, taraf pendidikan juga tidak menunjukkan peningkatan berarti dengan kata lain masih rendah. Angka pengangguran juga tidak menunjukkan perubahan berarti, salah satu penyebab semuanya ini dikarenakan hilangnya pencarian masyarakat dari hasil hutan. Sementara di pihak perusahaan HPH menikmati hasil hutan tersebut, malahan HPH diplesetkan dengan sebutan hasil perampasan hutan.⁵⁴

Mengenai kaitannya dengan Pajak Bumi Bangunan (PBB) di Kalimantan Barat, menurut Ketua Tim Intensifikasi PBB Kalbar M.Djapari, setiap tahunnya terus membengkak. Jika sampai posisi 1999 tunggakan PBB sektor Perkebunan (3,7 miliar), Perhutanan (32,5 miliar) dan Pertambangan (2,5 miliar) senilai Rp. 37,8 miliar, maka posisi 1 Januari 2000 meningkat menjadi 41,1 miliar (Perkebunan 4,4 miliar, Perhutanan 34,4 miliar, dan Pertambangan 2,3 miliar). Sementara hutan di daerah ini sudah dikuras habis oleh para pemegang HPH. Sebab Rp. 34,29 miliar berasal dari sektor Perhutanan.⁵⁵

⁵⁴ Harian Pontianak Post, 23 Maret 2000.

⁵⁵ Harian Pontianak Post, 25 April 2000.

Khusus di Kabupaten Sintang, pada tahun 1997 jumlah HPH ada sebanyak 15 perusahaan, dengan luas areal seluruhnya seluas 2.206.400 hektar. Hingga sekarang ini jumlah HPH ada sebanyak 12 perusahaan, dengan luas areal seluruhnya 1.655.100 hektar. Pada tahun 1999/2000 (bulan Februari 2000), jumlah HTI ada sebanyak 19 perusahaan.⁵⁶ Tetapi mengenai berapa luas areal yang dikelola HTI serta daftar nama-nama perusahaan seluruh HTI dan HPH yang ada di Kabupaten Sintang, kiranya aparat yang berwenang agak keberatan memberikan data atau informasi tersebut kepada penulis. Demikian juga mengenai perusahaan HTI pada umumnya mengelola jenis tanaman apa atau pohon-pohon jenis apa, perusahaan HPH pada umumnya menebang atau mengelola jenis hutan atau pohon-pohon hutan apa, juga sulit untuk diperoleh informasinya dari pihak aparat yang berwenang.

Dari hasil wawancara terhadap salah seorang anggota/aktivis LSM, diketahui sebagai berikut ⁵⁷ :

Di Kalimantan Barat, sejak berdiri dan beroperasionalnya HPH dan HTI di Kalimantan Barat yaitu dari tahun 1970-an hingga sekarang, mengenai kesejahteraan masyarakat terutama yang di sekitar hutan semakin menurun. Hal ini terlihat dari tuntutan hidup masyarakat tersebut yang besar atau bertambah, hilangnya pencaharian mereka, keterlibatan mereka di HPH sangatlah minim, melainkan keterlibatan mereka hanya di lain tempat, misalnya berdagang, tukang ambil (tukang pikul barang/jasa) dan sebagainya. Bahkan kehidupan mereka menjadi brutal, sampai-sampai adat budaya dikomersilkan, artinya apabila ada yang melanggar adat maka kepada yang bersangkutan dikenakan hukuman atau sanksi/denda yang cukup besar walaupun dalam ketentuan adat mereka sendiri tidak mengatur hal seperti itu. Sehingga dengan ini terjadilah penuntutan terhadap pengusaha dan penguasa agar hak-hak mereka yang telah hilang atau

⁵⁶ Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, Tahun 2000.

⁵⁷ Wawancara terhadap salah seorang anggota/Aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat, Pontianak, tgl. 5 Agustus 2000.

terampas dikembalikan, makanya tidak mengherankan bahwa dalam realitasnya di Kalimantan Barat seringkali terjadi perusakan atau penjarahan terhadap benda-benda milik pengusaha/pihak perusahaan yang bergerak di bidang pengelolaan hutan dan hasil hutan maupun perusakan atau penjerahan terhadap benda-benda atau sarana-sarana milik umum/pemerintah. Dan dalam realitasnya di Kalimantan Barat terutama di daerah-daerah tertentu timbul pula perbuatan yang meresahkan anggota masyarakat lainnya, antara lain seperti tindakan meminta uang kepada setiap pengguna jasa lalu lintas jalan raya yang lewat dengan cara berpura-pura melakukan pembersihan/menebas rumput atau semak belukar di tepi jalan tertentu seperti layaknya dari petugas pekerjaan umum (PU).

Selain itu walaupun HPH sudah melaksanakan aktivitasnya di Kalimantan Barat dalam waktu yang relatif cukup lama, namun mengenai program HPH bina desa masih tetap tidak jalan, tetapi yang anehnya lagi hal itu selalu dilaporkan bagus. Walaupun mengenai HPH bina desa itu sendiri mempunyai masalah, namun dalam realitasnya sudah ada lagi pembinaan-pembinaan baru seperti Transmigrasi, PIR, PIR Trans dan sebagainya. Dan stragisnya lagi adalah bahwa masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan dialihkan menjadi pekerja kasar. Jadi, dalam hal ini menghilangkan kemandirian masyarakat.

2. Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Mengenai ketentuan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) hanya sedikit disinggung dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang ketentuan-ketentuan Pokok Kehutanan Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya Alam hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 tentang Ratifikasi Konvensi PBB mengenai Keanekaragaman Hayati, Undang-Undang Npmor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Kemudian oleh Pemerintah mengenai upaya pengaturan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) secara menyeluruh diatur dalam Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/Kpts-II/1986

mengenai Petunjuk tentang Usaha Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan, dan ini menjadi landasan pembantuan pembentukan Peraturan Daerah (Perda) tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) di setiap propinsi, yang kemudian diganti dengan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 260/Kpts-II/1995.

Pada tahun 1993 Pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 523/Kpts-II/1993 tentang Pedoman Perlindungan Hutan di Areal Pengusahaan Hutan yang membebaskan HPH untuk melakukan upaya perlindungan dari kegiatan yang dapat merusak hutan, seperti penebangan liar, perambahan hutan dan kebakaran hutan. Kemudian pemerintah pada tahun 1994 mengeluarkan paket peraturan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) yang terdiri dari enam Surat Keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) yaitu melalui SK Nomor 243/Kpts/DJ-VI/1994 sampai Nomor 248/Kpts/DJ-VI/1994. Paket ini terdiri atas petunjuk teknis pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL), pemadaman kebakaran hutan, pemakaian peralatan pemadaman, pemasangan rambu-rambu kebakaran dan standarisasi sarana pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL). Selain itu dalam rangka usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL) pemerintah juga membentuk Sub-Direktorat Kebakaran hutan di bawah Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA) yaitu melalui SK Menteri Kehutanan Nomor 667/Kpts-II/1993, yaitu mempunyai tugas dan wewenang mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan. Selain

pemerintah menambah organisasi struktural Departemen kehutanan juga membentuk Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (Pusdalkarhutnas) yaitu melalui SK Menteri kehutanan Nomor 188/Kpts-II/1995 mengenai pembentukan Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (Pusdalkarhutnas).

Tetapi dari semua peraturan dan organisasi yang ada dan segala tindakan atau operasionalisasi aparat yang berwenang dan yang terkait dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan tersebut tidak efektif dan tidak membawa hasil sebagaimana yang diharapkan. Hal tersebut terbukti ketika di beberapa tempat di tanah air kita termasuk di Kalimantan Barat pada tahun 1997 yang lalu terjadi kasus kebakaran hutan dan lahan.

Ketika di beberapa tempat di Indonesia termasuk di Kalimantan Barat yaitu antara bulan Juli sampai dengan September 1997 terjadi kasus kebakaran hutan dan lahan yang sangat besar dan menimbulkan kerugian tidak sedikit, ternyata upaya pemerintah dalam menangani kasus pembakaran hutan dan lahan tersebut baik yang pelaksanaannya digerakkan dari Pusat Jakarta maupun yang langsung dilaksanakan di Daerah termasuk juga di Kalimantan Barat belum dapat dikatakan maksimal atau sesuai dengan yang diharapkan. Hal ini terlihat dari banyaknya kritikan dan kecaman baik yang datangnya dari masyarakat di dalam negeri maupun masyarakat Internasional. Ketika itu Pemerintah Indonesia dinilai lamban bahkan terkesan tidak sungguh-sungguh dalam menangani masalah kebakaran hutan yang begitu besar dan mengakibatkan kerugian yang tidak sedikit akibat dari asap tebal menggagu ke negara tetangga

seperti Malaysia, Singapura. Dengan kata lain kejadian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia seperti yang terjadi pada tahun 1997 yang lalu telah mencoreng nama baik Indonesia di mata masyarakat Internasional. Hal tersebut ditandai dengan adanya protes atau aksi unjuk rasa dari sebagian masyarakat baik dari dalam negeri sendiri maupun masyarakat dari negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura terhadap pemerintah Indonesia. Dengan kenyataan seperti itu pada akhirnya mantan Presiden Soeharto ketika itu hanya bisa meminta maaf sebesar-besarnya kepada masyarakat negara-negara tetangga yang terganggu kabut asap akibat kebakaran hutan di wilayah Indonesia.⁵⁸

Ketika itu Mantan Menko Kesra **Azwar Anas** selaku Ketua Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana Indonesia dalam rapat khusus yang antara lain mengatakan :

Sampai kini telah 50 perusahaan Hutan Tanaman Industri (HTI) telah diberi peringatan dan diancam untuk dicabut izin usahanya bila masih melakukan pembakaran. Rapat khusus tersebut dihadiri pula oleh para Gubernur, Kapolda dan Komandan Korem seluruh Kali-mantan dan Sumatera. Juga hadir Kabakin **Moertojib**, Sesda-lopbang **Hendropriyono**, Kasum ABRI Letjen TNI **Tarub** serta unsur-unsur BPPT, LAPAN, Departemen Kehutanan, Departemen Pertanian dan lain-lainnya. Peringatan terhadap 50 perusahaan tersebut berlaku 15 hari mulai hari Senin (15/9). Mereka juga diminta ikut ambil bagian dalam upaya penanggulangannya, terutama dalam soal dana membuat hujan buatan yang akan dilaksanakan BPPT. Untuk memadamkan api kebakaran pada waktu itu digunakan sejumlah pesawat CASA dari BPPT serta pesawat bantuan TNI-Angkatan Udara dan TNI-Angkatan laut. Malaysia juga telah menawarkan pesawatnya untuk pemadaman kebakaran hutan. Selain itu dilakukan kegiatan hujan buatan untuk masa satu bulan di wilayah Riau.⁵⁹

⁵⁸ Harian Kompas, Akibat Asap Presiden Minta Maaf, Rabu, 17 September 1997.

⁵⁹ Ibid.

Mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup **Sarwono Kusumaatmadja** mengatakan, bahwa kebakaran hutan makin tak terkendali. Tak terpungkiri masalah kebakaran hutan telah menjadi masalah nasional. Terlebih asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan itu mengganggu negeri jiran Malaysia. Kemudian Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana di bawah komando **Azwar Anas** pun telah membuka poskonya. Berdasarkan dari hasil pantauan LAPAN mengenai adanya titik-titik api (*hot spots*) yang menyebar di wilayah Sumatra dan Kalimantan, mantan Menteri Kehutanan **Djamaludin Surjohadikusumo** mengeluarkan larangan pembukaan lahan dengan membakar hutan. **Presiden Soeharto** telah menginstruksikan agar semua penyiapan lahan dengan pembakaran dihentikan. Bahkan telah diputuskan akan menindak perusahaan yang tetap bersikeras membuka lahan dengan cara membakar hutan. Dari Departemen Kehutanan mengeluarkan gagasan, bahwa untuk menanggulangi bencana kebakaran saat itu tengah dirumuskan pedoman pencegahan dan pemadaman kebakaran, yang dimulai pada bulan Januari 1997, rencananya pedoman bakal rampung pada Desember 1998.⁶⁰

Kemudian mantan Menteri Negara Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal juga **Sarwono Kusumaatmadja** sehubungan kebakaran hutan pada waktu itu mengatakan sebagai berikut :

⁶⁰ *Harian Kompas*, Di Sumatra dan Kalimantan Titik Api Mewabah, 21 September 1997.

Sudah, jangan malu-malu mengakui ini bencana. Tidak perlu pakai bahasa terselubung. Bencana itu biasa". "Mari kita bahu-membahu, ramai-ramai mengatasi bencana ini", "Ini keprihatinan bersama. Dua puluh juta orang hidup di tengah asap, belum termasuk yang di Irian Jaya. Kita sudah menyatakan kepedulian terhadap semua negara, ada krisis besar. Concern saya pada orang-orang ini, bukan hanya negara tetangga. Rakyat kita lebih menderita daripada mereka". "Pemerintah Daerah, ABRI, masyarakat, pengusaha sudah lelah berusaha memadamkan api. Saya khawatir aktivitas pemadaman menurun. Sekarang sedang diupayakan penggiliran penugasan." ⁶¹

Disamping itu mantan menteri Lingkungan Hidup **Sarwono** pernah pula mengecam keras pengusaha yang membuka lahan dengan cara membakar. Mengecam sikap pengusaha yang sering berkelit dari tuduhan penyebab kebakaran hutan dan malah mengambinghitamkan peladang berpindah. lebih lanjut Beliau mengatakan, "Pemda setempat bersama masyarakat sudah berusaha menangani kebakaran hutan itu dalam minggu-minggu ini, tetapi sekarang kondisi fisik mereka yang ikut memadamkan kebakaran itu sudah lelah. "Kami khawatir kemampuan mereka menurun. Karena itu kami mohon bantuan pencinta alam dan LSM yang mengerti medan dan situasi hutan untuk membantu." ⁶²

Ketika itu mantan Menko **Kesra Azwar Anas**, selaku Ketua Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana (Bakornas-PB) selesai melapor Presiden Soeharto di Istana Merdeka mengungkapkan, antara lain sebagai berikut:

Sumber asap terbesar di Kalimantan yaitu Kalteng, Kalbar, Kalsel, Kaltim dan di Sumatera yaitu Jambi, Riau, Sumsel. "Daerah-daerah itu sudah dinyatakan siaga I. Semua dana dan kekuatan sudah mulai

⁶¹ *Harian Kompas Jakarta, Jangan Malu Akui sebagai Bencana, 22 September 1997.*

⁶² *Harian Media Indonesia, 20 Juta Penduduk Kritis, 22 September 1997.*

dikoordinir dan segera mulai diterjunkan. Kalau sekarang ini dikatakan sebagai bencana nasional, karena memang sudah mengganggu pembangunan yang kita laksanakan."⁶³

Di Kalimantan Barat, Kakanwil Depkes Kalbar dr **M Torisz MPH**, ketika itu mengungkapkan bahwa partikel debu ini sangat berbahaya bagi anak-anak dan ibu hamil. Jadi pelajar harus diliburkan sampai keadaan dianggap aman. Ibu-ibu hamil pun tak perlu keluar rumah karena bisa membahayakan kesehatan dirinya dan bayi yang dikandungnya," Kakanwil Kalimantan Barat Torisz tersebut menghadap Menteri Kesehatan di Jakarta untuk melaporkan situasi gangguan asap di Pontianak (Kawasan Asap Dinyatakan Siaga I, 23 September 1997). Namun pada saat itu walaupun Gubernur **Aspar Aswin** sudah mengadakan rapat dengan jajarannya untuk membahas gangguan asap, namun belum juga meliburkan SD, SMP dan SMU se-Kalimantan Barat, melainkan masih harus berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak-pihak terkait di Jakarta, antara lain dengan Menteri P dan K dan Menteri Dalam Negeri.⁶⁴ Di sini menunjukkan kurangnya perhatian para pengambil keputusan di daerah ini sehubungan dengan terjadinya pencemaran lingkungan akibat kebakaran hutan dan lahan.

Mantan Sekretaris Menko Kesra **Suyono Yahya** saat itu antara lain mengatakan, pembersihan udara telah dilakukan di Riau, sementara untuk

⁶³ *Harian Kompas*, Kawasan Asap Dinyatakan Siaga I, 23 September 1997.

⁶⁴ *Ibid.*

memadamkan titik-titik api yang tersebar di Sumatera dan Kalimantan, upaya hujan buatan baru mulai dilaksanakan.⁶⁵

Walaupun kebakaran hutan ketika itu sudah sangat mengkhawatirkan, namun dengan enteng **Azwar Anas** menyatakan :

Indonesia tidak terlambat mengantisipasi meluasnya kebakaran hutan dan lahan. Karena kemarau panjang diperkirakan akan berlangsung hingga akhir Oktober, bahkan di beberapa tempat di kawasan timur Indonesia diperkirakan hingga Desember, maka seluruh departemen dihimbau siaga menghadapi keadaan yang lebih buruk. Departemen Kesehatan juga diminta lebih aktif memantau perkembangan pencemaran udara. Di beberapa tempat kandungan partikel itu naik turun, mulai 300 m. ⁶⁶

Oleh karena dalam realitasnya kebakaran hutan dan lahan ketika itu belum juga dapat diatasi, bahkan kejadiannya sampai berlarut-larut yakni dari sejak bulan Juli hingga bulan September 1997, pada akhirnya mantan Presiden Soeharto hanya bisa mengimbau seluruh lapisan masyarakat, semua pihak untuk memobilisasi diri bersama-sama mengatasi masalah asap. Juga ditegaskan, masalah asap sebagai bencana alam nasional, meski belum bisa dikategorikan sebagai keadaan darurat, melainkan tetap pada tahap Siaga I mengenai masalah asap yang cukup mengganggu lalu lintas penerbangan, kesehatan, dan kehidupan sehari-hari. Karena itu, Presiden Soeharto menginstruksikan seluruh aparat, baik di tingkat pusat maupun daerah, dan mengimbau seluruh masyarakat untuk bersama-sama memobilisasi diri mengatasi bencana asap. Disamping itu mantan Presiden Soeharto minta kepada seluruh aparat pemerintah di pusat maupun daerah, dan kepada masyarakat luas untuk

⁶⁵ Kompas, Kabut makin tebal, Pemerintah berupaya pemadaman, Rabu tanggal 24 September 1997.

⁶⁶ Ibid.

bersama-sama berusaha dalam bidang masing-masing di bawah koordinasi Bakornas-PB (Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana) untuk bersama-sama menanggulangi bencana tersebut. Kemudian Bala bantuan tenaga pemadam kebakaran hutan dari Malaysia, akan dibantu sedikitnya 600 tenaga dari kesatuan ABRI dan Hansip. Kemudian, mantan menteri Pertanian **Sjarifudin Baharsjah** di Jakarta pernah mengatakan, upaya jangka panjang menghindari kebakaran, izin pembakaran terkendali bagi pembukaan lahan yang dikeluarkan Departemen Kehutanan 3 April 1997 dicabut.⁶⁷

Departemen pertanian ketika itu mengeluarkan aturan tentang izin pembukaan lahan perkebunan, yang hanya akan diberikan jika investor sudah mempunyai kemampuan untuk membuka lahan tanpa membakar. Disamping itu Posko Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Bapedal, antara lain menyatakan : Bandara Sultan Thaha (Jambi), bandara Supadio (Pontianak), bandara Simpang Tiga (Riau), bandara Sultan M Baddaruddin, bandara Temindung (Samarinda), bandara Tjilik Riwut (Palangkaraya), statusnya tutup.⁶⁸

Sehubungan dengan sikap dan tindakan aparat birokrasi pemerintah yang tidak mau mengakui segala kelemahan dan kekurangannya dalam menangani masalah kebakaran hutan dan lahan seperti yang diuraikan tersebut

⁶⁷ Harian Kompas, Asap Bencana Alam Nasional, 26 September 1997.

⁶⁸ Harian Media Indonesia, Kebakaran Hutan Dinyatakan sebagai Bencana Nasional, Aparat akan Mobilisasi, 26 September 1997.

di atas, pada saat itu dari anggota Lembaga Swadaya Masyarakat Walhi ketika di lapangan atau lokasi kebakaran antara lain menyatakan sebagai berikut :

Banyak kendala yang kami hadapi dilapangan, seperti minimnya sumber daya manusia dan dana serta sangat tertutupnya instansi pemerintah di daerah. Dipahami pula bahwa instansi-instansi pemerintah sangat minim informasi, tapi paling tidak mereka seharusnya tidak malah curiga terhadap aktivitas yang kami lakukan.⁶⁹

Mengenai penanggulangan kebakaran hutan tahun 1997, sebenarnya telah dilakukan oleh banyak pihak, baik pemerintah maupun non-pemerintah. Namun di Indonesia tidak ada organisasi penanggulangan kebakaran yang tangguh dan profesional, walaupun ada upaya pemadaman yang dilakukan berdasarkan koordinasi berbagai instansi terkait.

Realitas di lapangan menunjukkan koordinasi sangat lemah dan bahkan menghambat penanggulangan di lapangan. Pengamatan dan analisis menunjukkan kegiatan penanggulangan tidak terpadu dan terlambat dilakukan. Pengumuman bencana nasional, misalnya dilakukan amat terlambat yaitu bulan September (padahal bencana asap sudah mulai di bulan Juli-Agustus) dan setelah Malaysia mengumumkan keadaan darurat. Terlambatnya pengumuman ini kemungkinan terjadi karena kebakaran hutan dan lahan tidak dianggap sebagai bencana sampai berbagai sektor di Sumatera dan Kalimantan serta di negara tetangga lumpuh akibat asap.

Struktur organisasi institusi yang ada mengandung beberapa kelemahan yang mempengaruhi keefektifan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, antara lain disebabkan : Institusi-institusi yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kebakaran hutan tidak mempunyai mandat, tingkat kewenangan dan perlengkapan yang memadai untuk melakukan upaya tersebut; Pembentukan Pusdalkarhutla nampak sebagai pengurangan fungsi dari Dephut saja; Kewenangan TKNPKHL maupun Pusdalkarhutnas tidak jelas; Dalam prakteknya pertanggung jawaban fungsional sering diabaikan (tanggung jawab tidak jelas); Adanya tumpang tindih dalam mendayagunakan instansi dan personil di tingkat daerah dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan dan lahan; Adanya tiga organisasi yang berwenang menanggulangi kebakaran mengakibatkan tidak jelasnya saluran untuk bantuan dari negara donor atau negara tetangga.⁷⁰

⁶⁹ Walhi Tanggal 20 November 1997, Dihimpun melalui Internet, tanggal 18 April 2000.

⁷⁰ Laporan Tentang Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Tahun 1997, Op.Cit, hal 179-181.

Berhubung tidak ada organisasi yang efektif untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, maka manajemen sumber daya juga lemah. Hal ini terlihat dari diabaikannya manajemen sumber daya manusia serta peralatan, walaupun dana sebenarnya tersedia.⁷¹

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa di daerah propinsi Kalimantan Barat, sampai dengan terjadinya kebakaran hutan antara bulan Juni sampai dengan September tahun 1997 masih belum memiliki peraturan daerah tentang pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (PPKHL), melainkan hanya memiliki Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 146 tahun 1995 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan kebakaran Hutan di Daerah Propinsi Kalimantan Barat. Demikian juga sampai tahun 1997 atau ketika terjadinya kebakaran hutan dan lahan di tahun 1997 hanya ada 14 propinsi yang sudah memiliki Keputusan Gubernur tentang pembentukan Pusdalkarhutda, sedangkan Kalbar juga belum memilikinya. Keempat belas Propinsi yang memiliki Keputusan Gubernur minus Propinsi Kalimantan Barat adalah terdiri atas : Kalsel, Sumbar, Lampung, Aceh, Sumsel, Jambi, Sulteng, Sultra, Maluku, Jateng, Jabar, Bali, NTT, Timtim.

Keberadaan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Kalbar Nomor 146 tahun 1995 di Kalimantan Barat merupakan surat keputusan yang lebih kental dengan pengaruh atau bagian dari produk peraturan rezim Orde

⁷¹ Ibid, hal. 125.

Baru yang mempunyai kekuasaan yang amat besar dan birokrasi yang kuat, menjalankan pemerintahan yang bersifat sentralistik dan didalam realitasnya penuh dengan tindakan-tindakan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme antara penguasa/pejabat-pejabat dengan para pengusaha (konglomerat). Dengan diberlakukannya Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 146 tahun 1995 tersebut, berarti peraturan mengenai perlindungan hutan dari kebakaran tidak lain adalah berisikan nilai-nilai yang sebenarnya hanya diarahkan kepada tujuan dan politik Pembangunan Kehutanan yang dikehendaki oleh pemerintahan Orde Baru yaitu semata-mata demi perumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabilitasnya, yang pada dasarnya dari semuanya itu adalah hanya memberi keuntungan yang besar kepada elit penguasa/pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah Kalimantan Barat, serta para pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan seperti HPH dan HTI belaka, sedangkan masyarakat termasuk di Kalimantan Barat terutama yang tinggal di sekitar hutan menjadi korban yang sangat dirugikan karenanya.

Ketika di Kalimantan Barat pada tahun 1997 terjadi kebakaran hutan dan lahan yang cukup besar, eksistensi SK Gubernur Kalbar Nomor 146 tahun 1995 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan kebakaran Hutan tidak bisa diandalkan atau tidak efektif dalam upaya mengatasi kebakaran hutan dan lahan dimaksud. Dari ketidakefektifan atau kegagalan inilah yang dijadikan pelajaran didalam upaya melindungi hutan dan lahan dari kebakaran, dan sekitar dua tahun setelah terjadinya kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 atau tepatnya tanggal 28 Mei 1998 barulah dikeluarkan atau diberlakukan Peraturan Daerah

(Perda) tentang upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dimaksud, yaitu Perda Nomor 6 Tahun 1998 tentang Upaya Pencegahan dan penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Kalimantan Barat. Tetapi belum lama setelah dikeluarkannya Perda tersebut, ternyata di Kalimantan Barat pada tahun 1999 kembali terjadi kebakaran hutan yang cukup besar hingga asap tebal akibat kebakaran hutan tersebut telah mengganggu sampai ke negara tetangga Serawak – Malaysia.

Walaupun pada tahun 1998 Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat Nomor 146 tahun 1995 tersebut dicabut dan diganti dengan Perda Tk. I Kalbar Nomor 6 Tahun 1998 tentang Upaya pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan Propinsi Kalimantan Barat, dimana di dalamnya mencakup tugas dan fungsi organisasi pelaksanaan kegiatan pengendalian kebakaran hutan, tetapi mengenai operasionalisasi yang dilakukan oleh aparat birokrasi pemerintah dalam hal ini Instansi Kehutanan dan Instansi yang terkait dalam upaya mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan belum sebagaimana yang diharapkan. Tetapi tampaknya aparat yang berwenang terutama sekali dalam hal ini aparat yang berwenang/birokrasi pemerintah tersebut belum mau mengakui kenyataan mengenai kelemahan dan kekurangan yang dimiliki selama ini. Hal ini antara lain diketahui dari hasil penelitian yang penulis lakukan di Kalimantan Barat berikut di bawah ini.

Menurut Wawan Hermawan,⁷² sebenarnya Pemerintah Daerah Tk. I Kalimantan Barat dalam hal ini Instansi yang berwenang sudah menangani masalah kebakaran hutan dan lahan seperti yang terjadi di tahun 1997 yang lalu dilakukan dengan beberapa langkah, yaitu dengan : Prefentif, dan represif/penegakan hukum. Secara prefentif, seperti mengharuskan semua instansi untuk membentuk Posco PUSKARLAHUTLADA, seperti : Bapedalda, yakni sebagai Koordinator atau Posco Utama membantu Gubernur; Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat; Dinas Kehutanan Kalimantan Barat; mengharuskan beberapa Perusahaan untuk membentuk satgas pemadaman api kebakaran yang dilatih dari Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat dan Dinas kehutanan Kalimantan Barat, bahkan Tim Bomba dari Malaysia. Disamping itu ada juga peserta dari Lembaga Swadaya Masyarakat, Tokoh-tokoh masyarakat dalam rangka Sumber Daya Manusia (SDM). Dari BAPEDALDA Kalimantan Barat ada juga yang jadi peserta. Kemudian menyebarkan data *Hot Spot* dari BAPEDALDA Kalimantan Barat yang dijabarkan dalam peta, diinformasikan ke Kabupaten-Kabupaten dalam hal ini Kabag lingkungan Hidup/ekonomi, maupun Hansip di kabupaten. Tetapi hal tersebut tidak dapat berjalan dengan baik, kecuali KPH dari Dinas Kehutanan, oleh karena Dinas Kehutanan dari segi sarana dan prasarana sudah siap. Dalam hal ini KPH dari Dinas Kehutanan sebagai ujung tombak di Tingkat II. Kemudian memberikan pengarahan kepada pengusaha-pengusaha. Menurut Wawan, dalam menangani masalah kebakaran

⁷² Wawancara terhadap Wawan Hermawan Kasi Kerusakan Lingkungan Bapedalda Kalimantan Barat, tanggal 3 April 2000.

hutan secara represif, antara lain seperti mencari sumber api, sebagai bahan untuk diajukan kasusnya ke Pengadilan; adanya bantuan dari Tim BOMBA; juga ada beberapa perusahaan yang ikut berupaya dalam gerakan pemadaman api kebaran hutan dan lahan. Kemudian membentuk Tim Tk. I untuk turun ke lapangan dengan dibuatkan berita acaranya, guna melihat kenyataan. Disini, pihak perusahaan selalu mengkambinghitamkan masyarakat bahwa masyarakatlah yang melakukan pembakaran.

Kemudian menurut **Hendrik Nunde**⁷³ Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat, apa yang menjadi tugas dan fungsi yang ada pada Instansi Kehutanan selama ini telah dilaksanakan sesuai dengan aturan-aturan atau langkah-langkah pelaksanaan kegiatan pengendalian kebakaran hutan di Propinsi Kalbar Tahun 1995/1996, namun dalam penerapannya yang sulit dan hasilnya belum sebagaimana yang diharapkan, oleh karena adanya berbagai faktor penghambat, antara lain sarana dan prasarana yang ada masih belum memadai, sehingga memerlukan bantuan dari luas seperti dari Malaysia dan Jepang; selain itu kesadaran masyarakat yang masih kurang mendukung, dan sebagainya. Adapun mengenai adanya bantuan Tim Bomba dari Malaysia menurut beliau tidaklah efektif, dikarenakan dalam kerjasama antara Pemda Kalimantan Barat dengan pihak Malaysia tersebut hanya bersifat politis semata, memerlukan biaya yang besar, dan keahlian yang dimiliki oleh Tim tersebut tidak jauh dengan orang kita (Indonesia) bahkan

⁷³ Wawancara terhadap Hendrik Nunde Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Departemn Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 28 Maret 2000.

mereka tidak mengetahui menghadapi kebakaran hutan di areal bergambut, sehingga hal tersebut mendapat protes dari banyak orang. Selain itu mengenai bantuan dari Jepang yaitu berupa peralatan yang berkaitan dengan upaya pemadaman kebakaran hutan untuk Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) di Jambi dan Kalimantan Barat sebagai pilot proyek, ternyata dalam pelaksanaannya peralatan dimaksud pada umumnya belum bisa dimanfaatkan secara efektif, karena selain tidak tahu menggunakannya secara cepat dan profesional. Selanjutnya Hendrik menyatakan, setelah adanya PERDA No. 6 Tahun 1998, barulah Instansi kehutanan (Penyidik PNS kehutanan) melakukan tindakan terhadap perusahaan HTI dan HPH yang di arealnya terdapat hot spot atau diduga keras melakukan pembakaran hutan terutama di tahun 1997, namun demikian pelaksanaannya yang sulit.

Dari hasil penelitian yang peneliti lakukan diketahui, bahwa penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh pihak yang berwenang dan birokrasi baik secara nasional maupun di daerah termasuk di Kalimantan Barat hanya sampai pada upaya untuk memadamkan api kebakaran hutan belaka, walaupun upaya pemadaman tersebut belum mencapai hasil yang diharapkan.

3. Pengaruh Struktur Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya Terhadap Penegakan Hukum.

Kelembagaan dalam sistem peradilan pidana seperti yang diatur dalam ketentuan KUHAP Undang Undang Nomor 8 Tahun 1981 terdiri dari Kepolisian sebagai Penyidik, Kejaksaan sebagai penuntut umum, Pengadilan yang

mengadili, dan Lembaga Pemasyarakatan sebagai pembinaan. Keempat lembaga aparat penegak hukum tersebut memiliki hubungan yang sangat erat satu sama lain. Bahkan dapat dikatakan saling menentukan.⁷⁴ Secara ideal dapat dikatakan bahwa dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, diharapkan dapat terciptanya kesatuan tindakan di antara keempat lembaga aparat penegak hukum tersebut dan penegakan hukum yang dilaksanakan hendaknya sesuai dengan tujuan dari Undang-Undang itu sendiri yaitu selain mencapai ketertiban dan kepastian hukum juga yang paling utama dan mendasar adalah mencapai tujuan tersebut sedemikian rupa sehingga perkosaan terhadap harkat dan martabat manusia sejauh mungkin dapat dihindarkan.⁷⁵ Tujuan dari penegakan hukum dalam Sistem Peradilan Pidana merupakan arah bagi bekerjanya keempat aparat penegak hukum atau masing-masing organisasi lembaga-lembaga tersebut dan hal ini dapat pula dilihat dari struktur yang diatur secara normatif dan mekanistik yaitu sebagai berikut : Organisasi bekerjanya Kepolisian Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Kepolisian Negara No. 27 tahun 1997, Kejaksaan berdasarkan Undang Undang Kejaksaan RI No. 5 tahun 1991 dan Pengadilan berdasarkan Undang Undang Pokok Kekuasaan Kehakiman No. 14 Tahun 1970 (perubahan Undang Undang No. 14 tentang Penghapusan mengenai administrasi, finansial bagi Hakim yang diatur oleh Pemerintah/Ekskutif) dan Undang Undang No. 2 tahun 1985 tentang Peradilan Umum.

⁷⁴ Lihat Romli Atmasasmita, *Sistem Peradilan Pidana – Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme*, Binacipta, cet. Kedua, Tahun 1996, hal. 32.

⁷⁵ Ibid, hal. 28.

Pada prinsipnya institusi yang paling terdepan dalam upaya penegakan hukum sistem peradilan pidana adalah Kepolisian, sebagaimana yang dinyatakan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, bahwa polisi adalah merupakan penyidik tunggal. Namun demikian di samping polisi sebagai penyidik tunggal, di dalam KUHAP sendiri diakui pula adanya penyidik di luar instansi Kepolisian yaitu yang dikenal dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil, sebagaimana terlihat pada bunyi Pasal 1 butir 1 KUHAP, bahwa "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan". Dalam hal ini salah satu Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan dimaksud adalah seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan. Sehubungan dengan hal inilah oleh pemerintah antara lain pada tanggal 4 September 1998 dikeluarkan Surat Keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam No. 140/Kpts/DJ-VI/1998 tentang Pedoman Kerja Penyidik PNS (PPNS) Lingkup Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Dalam SK Dirjen tersebut, antara lain disebutkan : Pedoman kerja PPNS Departemen Kehutanan dan Perkebunan wajib dijadikan pegangan atau acuan dalam pelaksanaan penyidikan bagi PPNS Dep. Kehutanan dan Perkebunan. PPNS memiliki wewenang teknis penyidikan perkara tindak pidana di bidang kehutanan dan perkebunan, mulai dari pemberitahuan dimulainya penyidikan sampai dengan penyerahan berkas perkara ke Penuntut Umum. Penyidikan tindak pidana dilaksanakan setelah diketahui bahwa suatu

peristiwa yang terjadi merupakan tindak pidana yang dapat diketahui melalui beberapa sumber, yaitu antara lain melalui laporan, pengaduan, tertangkap tangan atau diketahui langsung oleh PPPNS yang bersangkutan. Mengenai dasar hukum Koordinasi dan Pengawasan adalah KUHAP, PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, dan Juknis Kapolri No.Pol: Juknis/05/XI/1983 tentang Hubungan Kerja Antara Penyidik Polri dengan PPNS. Jadi antara PPNS Departemen Kehutanan dengan penyidik polisi di dalam melaksanakan penyidikan di bidang kehutanan dilakukan secara koordinasi.

Melihat bekerjanya organisasi peradilan pidana yang telah ditata melalui KUHAP berarti membicarakan mengenai bagaimana organisasi ini dalam berusaha mencapai tujuannya. Oleh karena pada hakekatnya (*raison d'etre*) organisasi ialah mengejar tujuan.⁷⁶ Dalam mencapai tujuannya maka keberadaan organisasi peradilan pidana di Indonesia, tidak lepas pula dari proses regulasi dan birokratisasi,⁷⁷ yang dibangun melalui berbagai ketentuan perundangan yang dijadikan dasar pelaksanaan pencapaian keberhasilan. Oleh karenanya perhatian terhadap organisasi berkaitan dengan birokrasi pemerintah.⁷⁸

Birokrasi merupakan lembaga yang sangat berkuasa, yang mempunyai kemampuan yang sangat besar untuk berbuat kebaikan atau keburukan, karena

⁷⁶ Lihat Amitai Etzioni, **Organisasi-organisasi Modern**, diterjemahkan Suryatim, Jakarta: UI Press-Pustaka Bradja Guna, 1985, hal. 7.

⁷⁷ Organisasi peradilan pidana yang ditata melalui KUHAP tersebut mengandung : spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi merupakan ciri-ciri dasar dari suatu organisasi birokrasi. Lihat Peter M.Blau dan Marshall W. Meyer, **Birokrasi dalam Masyarakat Modern**, Jakarta: UI Press, 1987, hal. 13.

⁷⁸ Dimaksudkan dengan birokrasi pemerintah yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah, ialah propinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa. Priyo Budi Santoso, **Birokrasi Pemerintah Orde Baru**, PT. RajaGrafindo Persada, cet. Ketiga, Tahun 1997, hal. 21.

birokrasi adalah sarana administrasi rasional yang netral dalam skala yang besar. Birokrasi dapat menunjang ekspansi yang bersifat imperialistik serta eksploitasi ekonomi terhadap negara-negara lemah dan masyarakat miskin. Akan tetapi mekanisme-mekanisme suatu administrasi berskala besar juga dibutuhkan dalam masyarakat-masyarakat moden masa kini yang kompleks.⁷⁹

Pemahaman terhadap ciri rasional birokrasi modern dalam konteks birokrasi Indonesia dapat ditemukan adanya pengaruh budaya yang menonjol dalam arti negatif maupun positif, Priyo Budi Santoso melihatnya pada : (1) Sentralisasi yang amat kuat. (2) Menilai tinggi keseragaman dalam struktur birokrasi. (3) Pendelegasian wewenang yang kabur. (4) Kesulitan menyusun uraian tugas dan analisis jabatan. Sentralisasi sesungguhnya merupakan salah satu ciri umum yang melekat pada setiap organisasi birokrasi yang rasional, akan tetapi di Indonesia kecendrungan sentralisasi amat kuat merupakan salah satu aspek yang menonjol dalam penampilan birokrasi pemerintah. Menguatnya sentralisasi, lebih disebabkan karena birokrasi pemerintah bekerja dan berkembang dalam lingkungan budaya yang kondusif terhadap hidup dan perkembangnya nilai-nilai sentralistik tersebut (kecendrungan sentralisasi disebabkan oleh budaya masyarakat Indonesia yang cenderung menggeser titik keputusan ke atas). Kemudian yang menyolok juga dalam birokrasi Indonesia, tampak terlihat dalam hal pendelegasian yang sering menjadi masalah, meskipun struktur birokrasi umumnya hirarkis, akan tetapi di dalam praktek perincian wewenang menurut jenjang sulit dilaksanakan. Dalam kenyataannya segala keputusan sangat tergantung pada pimpinan tertinggi (puncak) dalam birokrasi, menurut Priyo, ini disebabkan adanya budaya Jawa *wong cilik* dan *wong gedhe* atau bapak dan anak buah.⁸⁰

Birokrasi di Indonesia mempunyai karakteristik tersendiri, Pertama, birokrasi di Indonesia mempunyai *self image* (citra tersendiri) bahwa pejabat sangat tahu, sangat pintar, sementara rakyat berada pada posisi tidak tahu apa-apa atau bodoh. Kedua, akibat dari pertama tugas mereka bukan lagi melayani masyarakat akan tetapi mereka yang harus dilayani masyarakat, ketiga, tinggi

⁷⁹ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Jakarta: UI Press, 1987, hal. 5.

⁸⁰ Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru*, PT. RajaGrafindo Persada, cet. Ketiga, Tahun 1997, hal. 73-76.

pelayanan bukan sebagai tugas dan kewajiban yang timbal balik untuk masyarakat, akan tetapi pelayanan merupakan hadiah dari birokrasi.⁸¹

Proses birokratis justru dapat mengakibatkan organisasi menjadi kaku serta menolak perubahan. Dalam organisasi peradilan pidana, kondisi seperti itu realitasnya terjadi dan dialami masyarakat dalam kaitan dengan perkembangan hukumnya, sebagaimana dinyatakan **Satjipto Rahardjo** yang mengutip pendapat **Nonet dan Selznick** :

1. Pengadilan-pengadilan dan para pekerja hukum menempatkan diri mereka pada kedudukan sebagai alat pemerintah. Lembaga-lembaga hukum mengabdikan pada negara dan bukan perisai yang melindungi rakyat berhadapan dengan negara tersebut.
2. Tujuan utama hukum adalah untuk mendatangkan suasana ketenangan dalam masyarakat, dengan segala biaya, ketentraman harus dipertahankan.
3. Lembaga-lembaga hukum tidak banyak mempunyai sumber-sumber daya, kecuali kekuatan memaksa dari negara. Oleh karena itulah, hukum pidana menjadi pusat perhatian dan merupakan ciri representatif dari otorita hukum.
4. Peraturan-peraturan hukum memberikan baju otorita tentang kekuasaan. Disebut demikian karena sebetulnya penggunaan peraturan-peraturan tersebut bukan didasarkan pada ukuran-ukuran hukum, melainkan pertimbangan politik. Dasar pemikiran yang dipakai ialah, bahwa kebebasan untuk melakukan diskresi dipertahankan; bahwa peraturan-peraturan hanya mengikat penguasa secara lemah saja; bahwa pengakuan terhadap hak-hak tergantung kepada keadaan yang tak menentu.⁸²

Demikian pula **Mulyana W.Kusumah** yang menyatakan :

Adanya hubungan antara kekuasaan yang refresif diimplementasikan melalui birokrasi terhadap masyarakat yaitu : (1) Pranata hukum secara langsung disediakan bagi kekuasaan politik; hukum diidentifikasi dengan negara dan tunduk pada kepentingan negara; (2) Kelestarian kekuasaan

⁸¹ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* – dari Tesis Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Sejak Kembali ke UUD 1945, ELSAM, cet. Pertama, 1997, hal. 171-173.

⁸² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Cet. Kedua, Alumni Bandung, 1983, hal. 84.

adalah tugas penegak hukum; (3) Alat-alat pengendalian khusus seperti polisi menjadi pusat kekuasaan yang bebas; (4) Pelembagaan keadilan kelas.⁸³

Dikatakan bahwa sebagai salah satu ciri hukum yang terdapat dalam negara modern, maka pelaksanaan hukum dalam masyarakat dijalankan oleh suatu institusi atau organisasi yang secara khusus diciptakan guna kepentingan tersebut.⁸⁴ Secara ideal keberadaan institusi atau organisasi tersebut tidak lain adalah merupakan wadah dari berbagai aspirasi dan kepentingan yang ada di dalam masyarakat, namun kenyataannya menunjukkan bahwa institusi tersebut kurang memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Penyaluran kepentingan masyarakat telah mengalami batasan dan sistematis prosedural yang harus dilalui, sehingga masyarakat tidak secara otomatis dapat menyalurkan kepentingannya, melainkan harus melalui suatu institusi atau organisasi yang secara khusus dibentuk untuk kepentingan tersebut, sehingga terjadi proses birokrasi penyaluran kepentingan secara berbelit-belit.

Dibentuknya lembaga atau organisasi (birokrasi) antar lain agar dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi pelayanan kepentingan masyarakat, namun realitasnya adalah sebaliknya, dimana lembaga atau organisasi justru yang minta dilayani masyarakat, dan sebagainya sehingga sasaran yang dituju dari dibentuknya organisasi tersebut tidak tercapai.

Mengenai aktivitas lembaga atau organisasi yang dilaksanakan dengan pendekatan yuridis-normativ, dimana institusi atau organisasi selalu berpijak

⁸³ Lihat Mulyana W. Kusumah, *Perspektif, Teori, dan Kebijakan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1986, hal. 14.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Masalah Penegak Hukum*, BPHN, Jakarta, tt, hal. 17.

pada ketentuan yang berlaku atas institusi atau organisasi tersebut, sehingga otoritas yang dimiliki suatu organisasi selalu dalam konteks legal rasional. Namun pada sisi lain sebagai suatu organisasi dalam aktivitasnya selalu mendasarkan pada nilai-nilai yang dimiliki oleh suatu organisasi misalnya optimalisasi hasil yang hendak dicapai, rasionalitas, efisiensi. Nilai-nilai ini pada akhirnya dapat berbenturan dengan kerangka acuan yang secara yuridis formal telah ditentukan sebelumnya. Demikian juga hal-hal dalam suatu organisasi peraturan ataupun norma yang diciptakan dapat menyampingkan atau bahkan menghilangkan tujuan utama dari dibentuknya organisasi tersebut.⁸⁵

Persoalan internal keorganisasian atau institusi lainnya yang dapat berbenturan dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya adalah kekuasaan dan ideologi birokrasi atau nilai-nilai yang diakui bersama sehingga dapat mengaburkan persepsi-persepsi serta dapat menciptakan penolakan terhadap perubahan-perubahan dengan jalan menjunjung tinggi status quo.⁸⁶

Sistem peradilan pidana dalam gerakannya akan selalu mengalami interface (interaksi, interkoneksi, dan interdependensi) dengan lingkungannya dalam peringkat-peringkat masyarakat, ekonomi, politik, pendidikan, dan teknologi, serta subsistem-subsistem dari sistem peradilan pidana itu sendiri.⁸⁷

Operasionalisasi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh hakim, Jaksa dan Polisi sebagai bagian dari Sistem Peradilan Pidana terutama di era Orde Baru

⁸⁵ Saxena A.P., *Peningkatan Produktivitas Tatalaksana Pemerintah*, Prisma, XV:11, Tahun 1986, hal. 49.

⁸⁶ Peter M. Blau dan Marshal W. Meyer, *Op.cit*, 76, Ibid 71.

⁸⁷ Muladi, *Kapita Selektta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang: Undip, 1995, hal vii.

realitasnya tidak terlepas dari pengaruh politik pemerintahan Orde Baru yang mempunyai kekuasaan sangat besar dan birokrasi yang kuat, sehingga mengakibatkan sistem peradilan pidana tidak bisa bekerja dengan baik dan tidak sesuai dengan tujuannya yang ideal. Peradilan sistem peradilan pidana tidak lagi memberikan perlindungan bagi setiap orang, melainkan hanya memberikan perlindungan kepada sekelompok kecil masyarakat tertentu seperti pejabat pemerintah dan kroni-kroninya belaka. Dengan kata lain sistem peradilan pidana telah berpihak kepada para pejabat pemerintah dan kroni-kroninya atau orang kaya seperti konglomerat dari pada masyarakat biasa yang merupakan sebagian besar rakyat Indonesia.

Dengan adanya berbagai faktor yang mempengaruhi bekerjanya peradilan yang dilaksanakan oleh Hakim, Jaksa dan Polisi tersebut menyebabkan Peradilan Pidana tidak berdaya untuk bertindak jujur dan adil demi tegaknya hukum, bahkan sebaliknya peradilan pidana cenderung diskriminatif, selektif. Krisis kepercayaan kepada peradilan pidana tersebut bukan hanya terhadap Kepolisian, Kejaksaan maupun pengadilan yang ada di bawah tetapi juga sampai di lembaga peradilan yang ada di atasnya atau yang tertinggi, seperti Pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung (MA). Karena itu di dunia peradilan kita dikenal istilah-istilah: mafia peradilan, sogok menyogok, jual beli putusan, dan sebagainya. Intervensi yang paling menyolok ketika pejabat atau elit penguasa mengeluarkan surat titipan atau surat sakti yang dapat mempengaruhi putusan Hakim atau Hakim Agung sehingga mengakibatkan putusannya tidak jujur dan tidak adil. Sebagai contoh seperti perkara yang berkaitan dengan kepemilikan

hak atas Tanah Kedung Umbo, kasus tanah Adat Ohe masyarakat di Irian jaya, pengambilan hak masyarakat adat/ulayat untuk pendirian HPH, HTI dan masih banyak lagi contoh-contoh yang lainnya. Perkara-perkara atau kasus-kasus yang menyangkut pejabat atau aparat pemerintah senantiasa selalu dimenangkan ataupun sangat langka sekali terhadap pejabat-pejabat pemerintah/elit penguasa dan anak-anak, saudara-saurada serta kroni-kroninya yang melakukan pelanggaran atau merugikan masyarakat biasa sampai dikalahkan atau dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Seharusnya dalam perkara-perkara tersebut pihak masyarakatlah yang dimenangkan, namun dikarenakan adanya surat sakti atau intervensi dari penguasa maka mereka menjadi kalah. Demikian pula apabila diantara pejabat-pejabat pemerintah/elit penguasa dan anak-anak, saudara-saurada serta kroni-kroninya yang melakukan kejahatan seperti nepotisme, kolusi dan korupsi (NKK) maka sangat langka sekali diperiksa (dilakukan penyidikan) dituntut, diadili, apalagi dijatuhi dihukum penjara. Kalaupun terhadap mereka ada yang diperiksa atau dijatuhi hukuman oleh penegak hukum, maka berbagai cara yang dilakukan untuk melindunginya seperti, dikeluarkannya Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), perkaranya digantung, diputus bebas, diberikan kesempatan atau dibiarkan untuk melarikan diri dari eksekusi misalnya terpidana Edi Tanzil dan terpidana Tommy Soeharto yang tidak diketahui jejaknya hingga sekarang.

Penguasa/pemerintah Orde Baru didalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan lebih mengutamakan kekuasaan dari pada hukum. Padahal sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan UUD 1945 mengenai tujuh

aturan pokok dari sistem pemerintahan negara Republik Indonesia yang antara lain menegaskan, "Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)". Penjelasan UUD tersebut mengandung makna bahwa hukum harus diberi peranan secara mendasar yakni sebagai titik sentral dalam seluruh kehidupan orang perorangan, kehidupan bermasyarakat, maupun kehidupan berbangsa dan bernegara.⁸⁸

Menurut **Franz Magnis-Suseno**, empat syarat atau ciri penting negara hukum yang mempunyai hubungan pertautan atau tali temali satu sama lain (Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*).⁸⁹ Keempat ciri tersebut ialah : (a) adanya asas legalitas yang artinya bahwa pemerintah bertindak semata-mata atas dasar hukum yang berlaku; (b) adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dalam fungsinya untuk menegakkan hukum dan keadilan; (c) adanya jaminan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; dan (d) adanya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi atau hukum dasar. Khusus mengenai ciri yang kedua disebutkan oleh **Franz Magnis-Suseno** bahwa dengan adanya kebebasan dan kemandirian kekuasaan kehakiman dari cabang kekuasaan negara lainnya maka diharapkan badan yudikatif dapat melakukan kontrol segi hukum terhadap kekuasaan negara disamping untuk mencegah dan mengurangi kecenderungan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan. Tidak adanya kemandirian kekuasaan kehakiman terutama dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan

⁸⁸ Benny K. Harman, *Op.cit*, hal. 5.

⁸⁹ *Ibid*, hal. 7.

mengabaikan hak-hak asasi manusia oleh penguasa karena kekuasaan kehakiman yang secara konstitusional memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan pemerintah sulit menjalankan fungsi tersebut.⁹⁰

Menurut Oemar Seno Adjie, suatu pengadilan yang bebas dan tidak dipengaruhi baik dari pemerintah dan diperluas pada badan legislatif merupakan syarat yang tidak terpisahkan, serta eksistensinya terlihat dalam Pasal 1 Undang-Undang No. 14 Tahun 1970 yang menyatakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum RI.⁹¹

Ada dua alasan mendasar mengapa di negara-negara yang menganut paham negara berdasarkan hukum, kekuasaan kehakiman dalam menjalankan fungsinya harus mandiri dan terlepas dari kekuasaan-kekuasaan lainnya terutama dari kekuasaan pemerintahan negara. *Pertama*, untuk menjamin dan melindungi kebebasan dan hak-hak asasi manusia; *Kedua*, untuk mencegah kesewenang-wenangan. Jaminan dan perlindungan terhadap kebebasan dan hak-hak asasi manusia merupakan ciri dari sebuah Negara Hukum dan Negara yang berkedaulatan rakyat. Sedangkan pencegahan terhadap kesewenang-wenangan menyuratkan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah. Pembatasan kekuasaan itu sendiri adalah inti atau hakikat dari negara konstitusional. Prinsip negara hukum, kedaulatan rakyat dan sistem konstitusional adalah pilar-pilar yang dimuat dalam UUD 1945 sebagai penyanggah negara RI yang ditetapkan bertujuan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.⁹²

Ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 45, bahwa "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain Badan Kehakiman menurut undang-undang". Kemudian Pasal 25 UUD 1945 menyatakan, bahwa syarat-syarat untuk menjadi dan untuk diberhentikan sebagai

⁹⁰ Ibid, hal. 7-8.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid, hal 9.

hakim ditetapkan dengan undang-undang. Kedua Pasal tersebut diberi penjelasan sebagai berikut : Kekuasaan Kehakiman ialah kekuasaan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah. Berhubung dengan itu maka harus diadakan jaminan dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim.⁹³ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman, menyatakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

Namun demikian Undang-Undang No 14 Tahun 1970 yang merupakan produk hukum di era Orde Baru itu pada dasarnya masih tetap mengukuhkan kenyataan dualisme kekuasaan kehakiman rezim politik Demokrasi Terpimpin yang diterapkan di era pemerintahan sebelumnya. Oleh karena pada suatu sisi tetap memberikan kepada pemerintah (Departemen Kehakiman, Departemen Agama, dan Departemen Hankam) untuk mengurus masalah-masalah administratif, keorganisasian, dan keuangan dan pada pihak lain memberikan kepada Mahkamah Agung wewenang mengurus masalah-masalah teknis yuridis.⁹⁴

Dualisme semacam itu membawa konsekuensi bahwa hakim sebagai pegawai departemen merupakan aparatur pemerintah (birokrasi) yang mempunyai kewajiban dan tanggung jawab pula untuk mensukseskan program-program pemerintah. Sebagai pegawai departemen maka kedudukan atau status

⁹³ Ibid, hal 11.

⁹⁴ Ibid, hal 17-23.

para hakim adalah sebagai pegawai negeri sipil (tunduk pada aturan-aturan internal pegawai negeri sipil, Korpri). Melalui Departemen Kehakiman, Departemen Agama, Departemen Pertahanan dan Keamanan yang dipandang sebagai jalan masuk bagi kekuasaan pemerintahan negara untuk melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman, munculnya lembaga Makehjapol yang pada mulanya hanya sekadar forum dialog antara Mahkamah Agung, Departemen Kehakiman, Kejaksaan dan Kepolisian di dalam perkembangannya telah melembaga dan bahkan menyulitkan posisi aparat kekuasaan kehakiman yang oleh UUD 1945 dinyatakan sebagai kekuasaan yang merdeka dari cabang-cabang kekuasaan negara lainnya.

Bekerjanya sistem peradilan yang sangat rentan (*vulnerable*) terhadap intervensi kekuasaan pemerintah tidak hanya terjadi pada pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding tetapi juga pada tataran kelembagaan pengadilan negara tertinggi yaitu Mahkamah Agung berikut para hakim yang bekerja di lembaga tersebut. Pengendalian terhadap kekuasaan kehakiman oleh kekuasaan pemerintahan negara juga tampak dalam UU No.14 Tahun 1970 dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang mewajibkan para hakim baik yang bekerja pada Mahkamah Agung berikut Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung maupun hakim pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding untuk mengucapkan kaul kesetiaan kepada dan akan mempertahankan serta mengamalkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara, UUD 1945, dan segala undang-undang serta peraturan-peraturan lain yang berlaku bagi Negara RI (Peraturan-peraturan lain meliputi Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan-Peraturan

Pelaksanaan lainnya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri dan lain-lainnya). Dalam praktek sepanjang sejarah rezim Orde Baru (1965-1996), kedudukan dan fungsi kekuasaan kehakiman sangat diwarnai oleh kepentingan-kepentingan rezim politik Orde Baru.

Kekuasaan pemerintahan Orde Baru melakukan intervensi terhadap kekuasaan kehakiman. Hal ini realitasnya seperti yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru ketika berkuasa. Dengan memberi kesempatan kepada eksekutif/Presiden tersebut, berarti pelaksanaan peradilan tidak bisa secara murni dijalankan. Padahal untuk melaksanakan peradilan secara murni tidak ada lagi segala campur tangan dari pihak manapun tanpa terkecuali. Jadi seharusnya diadakan pemisahan secara tegas antara Yudikatif, legislatif, dan eksekutif.

Konfigurasi politik Orde Baru adalah konfigurasi politik yang memiliki ciri-ciri model rezim birokratik otoritarian (otoriter-birokratik) dan model korporatis-negara. Jika dikonversikan ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut :

Pertama, rezim Orde baru dipimpin oleh militer sebagai suatu lembaga bekerjasama dengan parateknokrat sipil. *Kedua*, beberapa perusahaan domestik bekerja sama dengan negara dan kapitalis internasional mendominasi perekonomian Indonesia. *Ketiga*, penyusunan kebijaksanaan nasional bersifat teknokratik-birokratik. *Keempat*, massa didemobilisasikan melalui pembentukan perwakilan kepentingan. *Kelima*, tindakan represif dilakukan untuk mengendalikan oposisi. *Keenam*, peran yang sangat dominan lembaga kepresidenan.⁹⁵

Konfigurasi politik Orde Baru mempunyai pengaruh terhadap pelaksanaan fungsi dan kedudukan Kekuasaan Kehakiman. Bahkan konfigurasi

⁹⁵ Ibid, hal. 394-395.

politik Orde Baru telah menentukan warna politik kekuasaan kehakiman pemerintah yang prinsip-prinsipnya tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan kehakiman termasuk di dalamnya visi, persepsi dan cara pandang penguasa mengenai eksistensi Kekuasaan kehakiman.⁹⁶

Sedemikian besarnya kekuasaan Pemerintah Orde Baru ketika berkuasa selama 32 tahun sehingga mempengaruhi kemandirian peradilan, antara lain disebabkan masih terdapatnya kelemahan atau ketidaktegasan dari UUD 45 tentang kemandirian dan kebebasan peradilan, ditambah lagi dengan ketentuan dari UUD 45 itu sendiri yang memberi kedudukan yang amat besar kepada seorang presiden yaitu sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus sebagai kepala negara. Hal ini telah dibuktikan oleh mantan penguasa Orde Baru ketika berkuasa yang lebih mengutamakan kekuasaan dari pada hukum serta birokrasi pemerintah yang amat kuat itu. Lembaga presiden/ eksekutif telah melampaui bidang pekerjaan dan kekuasaannya tanpa ada kontrol dari DPR-RI, dan pada akhirnya mengintervensi kemandirian dan kebebasan peradilan di negara kita. Kekuasaan yang sedemikian besar dan birokrasi yang amat kuat dari Orde Baru tersebut juga mempengaruhi proses pembuatan hukum/Undang Undang yang berlaku selama ini. Dengan ini sedikit banyak turut mempengaruhi proses penegakan hukum yang dilaksanakan oleh penegak hukum.

⁹⁶ Ibid, hal. 395-396.

Oleh karena itu setelah runtuhnya kekuasaan Pemerintahan Orde Baru maka tuntutan agar kekuasaan yang sedemikian besar yang dimiliki oleh presiden/eksekutif perlu dibatasi sehingga tidak mempengaruhi kebebasan peradilan. Tepatnya di era pemerintahan transisi (B.J. Habiby) telah dikeluarkan Undang Undang No. 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Undang-Undang No. 35 tahun 1999 tersebut mengubah beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehakiman, antara lain sebagai berikut :

1. Ketentuan Pasal 11 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut :
 - (1) Badan-Badan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (1), secara organisatoris, administratif, dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung.
 - (2) Ketentuan mengenai organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) untuk masing-masing lingkungan peradilan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing.
2. Diantara Pasal 11 dan pasal 12 disisipkan 1 (satu) pasal, yakni Pasal 11A yang berbunyi sebagai berikut :
 - (1) Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) dilaksanakan secara bertahap, paling lama 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini mulai berlaku.
 - (2) Pengalihan organisasi, administrasi, dan finansial bagi peradilan Agama waktunya tidak ditentukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1).
 - (3) Mengenai tatacara pengalihan secara bertahap sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Keputusan presiden.

Demikian juga terhadap UUD 1945, di era reformasi diupayakan pula untuk diamandemen terutama terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam pasal-pasal yang tidak sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum, hal ini mengingat dari pengalaman penyelenggaraan negara yang dijalankan oleh

pemerintahan baik di era Soekarno maupun di era Soeharto yang dianggap telah menafsirkan atau menggunakan UUD 45 untuk kepentingannya sendiri dan tidak melaksanakan konstitusi di negara ini secara murni dan konsekwen.⁹⁷

Penegakan hukum dalam sistem peradilan pidana terutama yang dijalankan pada masa Orde Baru tidak lepas dari pengaruh atau intervensi dari penguasa Orde Baru yang memiliki kekuasaan tidak terbatas dan birokrasi yang amat kuat sebagaimana diuraikan tersebut di atas. Selain itu pemerintahan yang dilaksanakan secara sentralistik dan dimatikannya kebebasan untuk mengeluarkan pendapat (demokrasi), mengakibatkan pemerintah Orde Baru semakin berhasil mempengaruhi hampir di segala bidang kehidupan bernegara serta menguasai kekuatan-kekuatan sosial dan politik yang ada di tanah air. Tidak terkecuali pula di bidang hukum maupun dalam dunia peradilan, dimana peradilan menjadi lumpuh dan bahkan memihak, oleh karena peradilan tidak bisa lagi diandalkan untuk tempat memperoleh keadilan, kejujuran, kebenaran dan kepastian hukum. Pembangunan di bidang hukum dalam setiap munculnya GBHN selalu hanya ditempatkan pada bagian pembangunan politik. Dan dalam pada itu lebih mengutamakan pembangunan di bidang ekonomi dan stabilitas nasional, sehingga pembangunan hukum tertinggal bila dibandingkan dengan bidang-bidang lainnya.

Sedemikian besarnya kekuasaan Pemerintahan Orde Baru antara lain disebabkan karena didukung oleh kekuatan mayoritas Golkar bersama-sama

⁹⁷ *Harian Kompas*, Tanggal 18 Agustus 2000.

dengan militer dengan dwi fungsinya dan para kroni dan konglomerat. Sedangkan lembaga DPR-RI/MPR-RI juga didominasi oleh Golkar dan ABRI yang mendukung penguasa Orde baru, sehingga pada saat itu tidak ada kontrol sama sekali terhadap setiap kebijakan dan kepentingan penguasa Orde Baru. Contohnya dalam hal pembuatan Hukum/Undang-Undang, dimana setiap usulan yang diajukan oleh penguasa/pemerintah Orde Baru selalu disetujui secara bulat oleh DPR-RI dan siap untuk diundangkan, walaupun Undang Undang atau kebijakan tersebut realitasnya hanya menguntungkan kepentingan penguasa Orde Baru dan merugikan sebagian besar rakyat Indonesia.

Penegakan hukum juga dipengaruhi oleh peranan masyarakat luas dalam mengidentifikasi apa yang menurut persepsi mereka sebagai kejahatan. Dalam mempersepsikan sesuatu perbuatan sebagai kejahatan atau bukan, sangat dipengaruhi oleh pengetahuan mereka tentang kejahatan, artinya orang tidak akan memandang suatu kejadian sebagai kejahatan apabila hal tertentu tersebut baginya tidak nampak sebagai kejahatan.⁹⁸ Misalnya selama ini yang banyak diperiksa oleh penegak hukum hanyalah kejahatan-kejahatan kecil atau kejahatan warungan (konvensional)⁹⁹ yang biasa dilakukan oleh masyarakat biasa, seperti pencurian, pembunuhan, perampokan dan sebagainya. Sedangkan kejahatan korporasi, kejahatan yang dilakukan pejabat ataupun politisi sangat

⁹⁸ I.S. Susanto, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan Masyarakat Adil dan Makmur*, Majalah : Masalah-Masalah Hukum No. 3 Tahun 1991, hal 3.

⁹⁹ Meskipun kejahatan seperti white Collar Crime, kejahatan korporasi, merupakan kejahatan yang merugikan masyarakat dan bangsa, namun hingga kini masih sangat langka sekali terhadap pelakunya diajukan ke pengadilan dan dijatuhi pidana. Lihat I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, cet. I. Lihat juga I.S. Susanto, *Kejahatan White Collar dan Pembangunan masyarakat Adil dan makmur*, Op.cit.

langka sekali yang diperiksa, dituntut dan dijatuhi pidana. Hal tersebut disebabkan karena selama ini masyarakat pada umumnya memandang bahwa kejahatan warungan korporasi menimbulkan kerugian secara konkrit, dan mereka tidak merasakan secara konkrit atau langsung kerugian yang ditimbulkan korporasi.

Dengan adanya intervensi atau pengaruh dari pemerintah (eksekutif) terhadap kemandirian peradilan atau penegakan hukum di negeri ini, berarti pemerintah Orde baru telah mengabaikan dengan yang diamanatkan oleh UUD 45 dan akibatnya telah membawa dampak negatif bagi penegakan hukum yang dilaksanakan di Pusat maupun penegakan hukum di Daerah, sehingga kepercayaan masyarakat terhadap peradilan sebagai tempat untuk memperoleh perlindungan keadilan bagi setiap orang (masyarakat) semakin berkurang.

Operasionalisasi penegakan hukum yang dilaksanakan oleh sub-sub sistem dalam sistem peradilan pidana dalam hal ini Kepolisian sebagai penyidik, Kejaksaan/Penuntut Umum, dan Pengadilan maupun para pengacara sudah tidak sesuai dengan peranan dan fungsi Sistem Peradilan Pidana yang ideal itu, sehingga tujuan sistem peradilan pidana yang sebenarnya adalah untuk memberi perlindungan hukum kepada setiap orang/masyarakat tanpa terkecuali menjadi kontras atau tidak tercapai. Dan realitasnya kondisi peradilan seperti itu masih dirasakan bahkan menjadi beban didalam operasionalisasi penegakan hukum yang seharusnya dilaksanakan di era reformasi sekarang ini.

Walaupun secara formal kekuasaan pemerintahan Orde Baru telah runtuh dan kemudian digulirkan reformasi di segala bidang, termasuk di bidang

hukum, namun permasalahan yang ada pada peradilan di negara kita belum menunjukkan perbaikan bahkan sejak dipimpin oleh pemerintahan yang menamakan dirinya Kabinet Persatuan, kondisi peradilan masih tetap memprihatinkan. Realitasnya masih banyak kasus-kasus besar yang tidak dilaksanakan penegakan hukumnya secara tuntas, seperti kasus mantan presiden Soeharto, kasus Pelanggaran HAM, Tanjung Priok, Kasus di Lampung, Terpidana Edy Tanzil dan Terpidana Tomy Soeharto yang belum bisa dieksekusi, kasus BLBI dan masih banyak lagi kasus lainnya. Terhadap kasus-kasus tersebut oleh penegak hukum selalu di keluarkan Surat Perintah Penghentian Penyidikan (SP3), antara lain seperti kasus Soeharto yang belakangan kembali diperiksa oleh Jaksa Agung, namun belum bisa tuntas karena alasan terdakwaanya sakit. Sementara itu pemerintah dan aparat penegak hukum selalu berjanji untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut secara tuntas, namun hingga kini janji-janji tersebut belum juga diwujudkan. Dulu orang beramai-ramai terutama mahasiswa menyuarakan pemberantasan Nepotisme, kolusi, dan korupsi (NKK) dalam rangka proses reformasi total. Tapi kini, ternyata pelaku NKK di era Orde Baru belum diapa-apakan dan malahan muncul NKK-NKK baru, seperti kasus Buloggate, Brunaigate dan sejumlah gate lainnya. Dulu semua orang bersemangat ingin menegakkan supremasi hukum, ternyata supremasi hukum itu masih berada dalam angan-angan dengan indikasi pihak terkait belum menegakkan hukum secara aktual sebagaimana yang diharapkan.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Amin Rais, Ketua MPR-RI, Pontianak Post, Minggu 5 Juni 2000.

Reformasi yang diteriakkan mahasiswa dan didukung pula oleh komponen yang ada di daerah Kalimantan Barat, yang antara lain menghendaki agar adanya perubahan di bidang hukum, sehingga diharapkan benar-benar memberi rasa keadilan bagi masyarakat. Namun mental Orde lama yang mengelabui hukum masih juga ditemui.¹⁰¹ Selain kasus kebakaran hutan dan lahan di tahun 1997 yang belum dilaksanakan proses penegakan hukum terutama menurut sistem peradilan pidana, juga banyak kasus-kasus lainnya yang belum di proses penegakan hukumnya oleh penegak hukum seperti pencurian kayu, penyelundupan kayu, dan sebagainya.

Ketika di Indonesia mengalami krisis moneter atau krisis ekonomi dan di awal-awal digulirkannya tuntutan reformasi oleh mahasiswa (masyarakat), pada saat terjadi kerusuhan di berbagai tanah air kita, ternyata para konglomerat/korporasi yang menjadi kesayangan atau yang tadinya telah diberi kemudahan atau fasilitas oleh penguasa Orde Baru justru beramai-ramai lari (*eksodus*) ke luar negeri dengan membawa harta kekayaan yang dikeruk dari bumi Indonesia. Namun di era reformasi, tepatnya pada pemerintahan Gus Dur yang mengharapkan para konglomerat tersebut agar kembali ke tanah air Indonesia guna menanamkan modalnya kembali, ternyata hal tersebut tidak berhasil sama sekali, sedangkan biaya ke luar negeri yang digunakan oleh Presiden Gus Dur untuk membujuk mereka agar kembali menanamkan modalnya di tanah air itu sudah sangat banyak di keluarkan. Sementara terhadap

¹⁰¹ Pontianak Post, 18 Juni 2000.

para konglomerat/ korporasi yang menjadi kesayangan atau yang telah diberi kemudahan atau fasilitas oleh penguasa Orde Baru tersebut termasuk pengusaha atau pihak perusahaan HPH dan HTI pelaku pembakaran hutan dan lahan belum juga dijerat dengan hukum. Demikian pula dengan Departemen Kehutanan dan perkebunan dinilai belum mampu mengatasi mafia kayu. Sehubungan dengan hal tersebut Ketua Komisi III DPR, **Imim Churmen** menyatakan sebagai berikut :

Dephutbun harus membuktikan komitmennya dan jangan hanya ngomong. Tangkap para penjahat atau mafia kehutanan, mulai dari kelas teri sampai kakap. Kerusakan hutan adalah ancaman serius bagi ekosistem. Dephutbun boleh saja mengajukan budget asalkan disertai program-program realistik. Sejauh ini, saja belum melihat adanya program pembangunan kehutanan yang menjanjikan. Saat ini Dephutbun terlalu disibukkan dengan langkah seger-menggeser di intern departemennya. Pencurian kayu, penebangan liar, penyelundupan, pelanggaran HPH dan korupsi dana reboisasi, itulah yang tidak boleh dibiarkan.¹⁰²

Ketika terjadi kebakaran hutan seperti di tahun 1997 dan 1999 yang lalu, maka yang dituding bersalah adalah masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan karena melakukan kegiatan peladangan dengan cara membakar, sedangkan terhadap konglomerat atau pihak korporasi seperti HTI dan HPH yang arealnya terbakar hampir tidak disinggung sama sekali. Lembaga yang berwenang dalam hal ini Instansi kehutanan dan instansi yang terkait realitasnya hanya berupaya memadamkan api belaka, walaupun upaya tersebut tidak mencapai hasil yang maksimal, sedangkan mengenai penegakan hukum terutama menurut Sistem peradilan Pidana tidak dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan.

¹⁰² Harian Equator, 14 Juli 2000.

Sehubungan dengan kondisi hukum di Indonesia yang memprihatinkan seperti hingga sekarang ini, **Satjipto Rahardjo**, menyatakan bahwa dengan sangat menyakitkan kita melihat lolosnya kejahatan-kejahatan yang diproses secara hukum, terutama sejak katanya kita mencanangkan pemberantasan KKN. Dapat dikatakan bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh pemakaian sistem hukum liberal. Konsep *rule of law* (RoL) dan orde hukum liberal itu sarat dengan muatan penyelamatan kemerdekaan dan kebebasan manusia. Perjuangan untuk menjaga kemerdekaan dan kebebasan manusia telah menimbulkan problem baru yang sama sekali tak dapat dianggap kecil, yaitu dunia “prosedur hukum”. Hukum modern dan RoL menampilkan wacana baru di mana hukum yang diharapkan memberikan keadilan pecah menjadi hukum “substansif” dan hukum “prosedural” dengan *output* keadilan substansial dan keadilan prosedural atau formal. Di kalangan hukum masih sering prosedural diunggulkan di atas substansi. Ini didalihkan sebagai bagian dari usaha melindungi hak asasi manusia dan menjunjung supremasi hukum. Secara empirik kita saksikan, bahwa ketidakberhasilan memberikan keadilan di negeri kita lebih terletak pada kekalahan prosedural, yaitu kekalahan dalam perang yang sifatnya lebih prosedural dari pada substansial.¹⁰³

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tidak bekerjanya aparat penegak hukum termasuk dalam hal ini birokrasi pemerintah sebagaimana yang diharapkan di dalam proses penegakan hukum yang menyebabkan terhambatnya

¹⁰³ Harian Kompas, Hukum Kita Liberal, 3 Januari, 2001.

penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi itu, maka keadilan, kebenaran dan kepastian hukum sebagaimana yang menjadi harapan masyarakat masih jauh dari negeri ini. Dengan kata lain hal ini menunjukkan bahwa bekerjanya hukum positif didalam melaksanakan penegakan hukum seperti terhadap kejahatan pembakaran hutan telah menambah sekian banyak kegagalan penegakan hukum di Indonesia selama ini.

4. Peranan Birokrasi dalam Pembentukan Hukum/Undang-Undang.

Dari berbagai realitas sosial yang ada, maka hukum (undang-undang) merupakan realitas yang utama, sebab mempunyai kedudukan yang sangat strategis dalam kehidupan masyarakat modern yaitu sebagai alat legitimasi. Legitimasi tidak hanya memberitahukan – dalam arti memberi pengetahuan – kepada individu-individu mengapa dia harus melakukan suatu tindakan tertentu dan tidak yang lainnya, akan tetapi juga memberitahukan mengapa hal-hal atau kenyataan-kenyataan adalah seperti apa adanya. Dengan kata lain, di dalam legitimasi terhadap institusi, “pengetahuan” mendahului “nilai”. Karena undang-undang sebagai realitas yang utama, maka perlu diingat bahwa undang-undang hanyalah sekedar “janji-janji”, ini berarti bahwa undang-undang bisa berbeda dengan kenyataannya, sehingga dalam menganalisis hukum (undang-undang) kedua aspek tersebut harus diperhatikan, artinya analisis kritis harus dilakukan baik terhadap proses bekerjanya hukum terhadap proses pembuatan undang-undang dan undang-undangnya.¹⁰⁴ Sehingga terhadap perundang-undangan perlu

¹⁰⁴ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, Dalam Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Undip, No. 9 Tahun XXII 1992, hal. 16-17.

dikaji tentang substansinya, yaitu seberapa jauh “cacat” yang dimilikinya”, seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada dibalik undang-undang, siapa atau kelompok masyarakat mana yang akan memperoleh keuntungan/mantaat lebih besar dari pengaturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang tersebut cukup adil, apakah sanksinya memadai dan manusiawi dan sebagainya.¹⁰⁵

Secara sosiologis, pembuatan undang-undang tidak dilihat dan dibicarakan sebagai suatu kategori tersendiri, melainkan senantiasa ditempatkan dalam konteks sosial yang lebih besar, bahwa hukum itu secara otonom mengatur dan menertibkan masyarakat.¹⁰⁶

Melihat penyusunan undang-undang sebagai aktivitas masyarakat secara keseluruhan mendorong kita untuk mempertanyakan kembali konstataasi-konstataasi tradisional dan stereotipis tentang pekerjaan tersebut. Konstataasi stereotipis adalah ideal-ideal yang ditanamkan dalam pembuatan undang-undang, seperti bahwa undang-undang itu “mengatur masyarakat”, “melindungi kepentingan umum” dan “menimbulkan efek yang dikehendaki”. Dalam doktrin normatif-legalistik yang mendominasi pemikiran hukum, pertanyaan-pertanyaan tersebut dilampaui saja (*taken for granted*). Dengan demikian maka membuat undang-undang memang identik dengan mengatur dan menertibkan masyarakat, melindungi masyarakat dan sebagainya.¹⁰⁷

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengatur kehidupan bersama manusia, hukum harus menjalani suatu proses yang panjang dan melibatkan berbagai aktivitas dengan kualitas yang berbeda-beda. Dalam garis besarnya

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Satjipto Rahardjo, *Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang demokratis (kajian Sosiologis)*, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Semarang, 15 – 16 April 1998, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, hal. 3.

¹⁰⁷ Ibid, hal. 3-4.

aktivitas tersebut berupa *pembuatan hukum* dan *penegakan hukum*. Pembuatan hukum merupakan awal dari bergulirnya proses pengaturan tersebut. Ia merupakan momentum yang memisahkan keadaan tanpa hukum dengan keadaan yang diatur oleh hukum. Ia merupakan pemisah antara “dunia sosial” dengan “dunia hukum”, oleh karena sejak saat itu, kejadian dalam masyarakatpun mulai ditundukkan pada tatanan hukum. Kita bisa berbicara tentang bahan dan struktur dalam rangka pembuatan hukum. Bahan di sini menunjuk kepada isi, sedangkan struktur menunjuk kepada sekalian kelengkapan organisatoris yang memungkinkan hukum itu dibuat. Kelengkapan organisatoris ini barang tentu berbeda dari negara satu ke negara lain, sesuai dengan susunan kenegaraan yang dianut.¹⁰⁸

Struktur serta organisasi pembuatan hukum di dunia dewasa ini umum didasarkan pada pembagian kekuasaan antara legislatif, yudikatif dan eksekutif. Filsafat yang mendasari pengorganisasian tersebut, muncul bersamaan dengan kebangkitan individualisme dan Rechtsstaat di Eropa dan dunia Barat. Dalam rangka melindungi individu, lembaga-lembaga legislatif, peradilan dan eksekutif dikehendaki untuk memiliki otonominya masing-masing, sehingga yang satu tidak ditundukkan kepada yang lain. Dalam kepustakaan dikenal istilah “*Check and balance*” dan doktrin Montesquieu yang sangat terkenal, yaitu “*separation of power*” atau “*Trias Politica*”. Di atas fondamen pemisahan kekuasaan itulah pengorganisasian pembuatan hukum itu dilakukan. --- Kekuasaan dan kewenangan badan-badan yudikatif serta eksekutif juga tidak boleh mencampuri badan pembuat hukum. Kendati demikian kita tidak menemukan suatu praktek pengorganisasian yang mutlak sama pada sekalian negara di dunia.¹⁰⁹

Pengorganisasian pembuatan hukum tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan bagian dari suatu penataan *ketatanegaraan* yang lebih luas. Dalam rangka penataan ketatanegaraan yang didasarkan pada filsafat pemisahan kekuasaan itulah pembuatan hukum dijalankan. Dengan

¹⁰⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Cet. IV. tahun 1996, hal. 176-177.

¹⁰⁹ *Ibid*, hal 178-179.

memisahkannya dari aktivitas kenegaraan yang lain, maka pembuatan hukum lalu bisa berjalan sebagai suatu proses yang *eksklusif*, artinya dipercayakan kepada satu badan yang berdiri sendiri dan hanya melakukan satu kewenangan saja, yaitu membuat hukum. Kekuasaan dan kewenangan badan-badan yudikatif serta eksekutif juga tidak boleh mencampuri badan pembuat hukum. Kendati demikian kita tidak menemukan suatu praktek pengorganisasian yang mutlak sama sekalian negara di dunia, misalnya Amerika Serikat dan Inggris sama-sama termasuk ke dalam tipe Anglo-Saxon memperlihatkan adanya perbedaan pula. Di Amerika Serikat, pemisahan kekuasaan tidak dipegang sebagai doktrin yang mutlak seperti di Eropa daratan. Misalnya, negara tersebut, pengadilan menjalankan kekuasaan yang oleh dunia sudah dianggap memasuki kewenangan eksekutif.¹¹⁰

Di Indonesia, terutama di era Orde Baru atau sebelum diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, mengenai pembentukan hukum (Undang-Undang) merupakan kekuasaan Presiden dengan persetujuan Dewan perwakilan rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Dijelaskan dalam penjelasan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, kecuali "*executive power*", Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan "*legislative power*" dalam Negara. Selain itu, Presiden juga menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945). Sedangkan Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan Undang-Undang {Pasal 21 ayat (1)}.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa walaupun dalam pembentukan undang-undang mengharuskan Presiden (*ekskutive*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (*legislatif*) untuk saling berkerja sama, tetapi Presidenlah yang ditentukan sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Dewan

¹¹⁰ Ibid.

Perwakilan Rakyat hanya disebut “berhak memajukan Rancangan Undang-Undang”. Tetapi setelah runtuhnya rezim Orde Baru dan kemudian setelah diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, tanggal 18 Agustus 2000 dalam Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), maka mengenai ketentuan pembentukan Undang-Undang menjadi sebaliknya, yaitu : “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang” {Pasal 5 ayat (1)}. Sedangkan “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat” {Pasal 20 ayat (1)}.¹¹¹

Di negara-negara (sedang) berkembang, fungsi pembuatan peraturan lebih banyak dilakukan oleh pemerintah, yang dalam praktiknya diperankan oleh birokrasi. Hal ini terjadi karena pemerintah memiliki informasi-informasi dan sumber-sumber daya yang cukup. Sedangkan birokrasi (dalam hal ini para birokrat) merupakan aparat pemerintah yang mempunyai peran penting dalam penerapan keputusan Politik.¹¹² Pemikiran untuk memisahkan administrasi dari proses politik telah lama ditinggalkan. Dalam kenyataan kekuatan-kekuatan yang secara tradisional dianggap sebagai lembaga administrasi (*ekskutif*) ikut terlibat dalam proses politik guna menetapkan kebijakan dan rencana-rencana negara, sehingga birokrasi tidak hanya berperan sebagai implementator kebijakan. Hal semacam ini tidak saja berlangsung di negara-negara sedang berkembang, yang bercitra tradisional, otoriter, paternalistik dan birokratis, melainkan juga

¹¹¹ Harian Kompas, 11 Agustus 2000.

¹¹² Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Cet. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 122-123.

ditampilkan secara signifikan di negara-negara maju seperti Amerika Serikat, yang dicitrakan sebagai sangat demokratis, yang membagi kekuasaan negara kepada tiga kekuatan secara relatif tegas.¹¹³

Dikatakan bahwa kebijaksanaan adalah sebagai usaha yang dipertimbangkan dengan matang, untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan sarana tertentu dan dalam jangka waktu tertentu. Kebijakan publik menyangkut banyak aspek yang luas dan rumit, karena ia tidak hanya digunakan untuk menyelesaikan (menanggulangi) masalah-masalah kenegaraan maupun kemasyarakatan jangka pendek, lebih-lebih ia juga akan digunakan untuk menanggulangi masalah dan perkembangan untuk jangka waktu yang relatif panjang. Kebijakan meliputi perumusan arah tujuan yang jelas dalam wawasan (dalam suasana) pembangunan yang luas, serta merumuskan mekanisme pelaksanaannya sampai pada kelembagaan dan prosedur rincinya, agar ia dapat efektif. Hal-hal tersebut merupakan sesuatu (pemikiran) yang harus dipedulikan dalam pembuatan suatu kebijaksanaan publik, orientasi kebijaksanaan publik adalah untuk kepentingan publik (rakyat).¹¹⁴

Menurut **Robert B. Seidman**, pembuat kebijaksanaan hanya mempunyai satu alat yang dapat ia pakai untuk mempengaruhi aktivitas pemegang peran, ialah peraturan-peraturan yang ia buat, hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah dan sebagai peraturan perundang-undangan telah membuktikan bahwa ia merupakan salah satu alat untuk melaksanakan kebijaksanaan.¹¹⁵

Pembuatan kebijakan selain merupakan perjuangan politik dapat dipandang sebagai persoalan pemilihan alternatif. Karena pembuatan kebijakan melibatkan berbagai aktor, dan karena setiap aktor mengusulkan kebijakan yang berusaha memenuhi atau memuaskan kepentingannya, maka kebijakan pada akhirnya dibuat adalah satu diantara semua usulan kebijakan dari para aktor tersebut. Pemilihan satu di antara berbagai usulan atau alternatif kebijakan ini merupakan suatu keharusan, jika pada kenyataannya

¹¹³ Samudra Wibawa, *Kebijakan Publik – Proses dan Analisis*, cet. 1, Intermedia, tahun 1994, hal. 2-3.

¹¹⁴ Bambang Sunggono, *Op. Cit.* Hal , hal. 42-43.

¹¹⁵ *Ibid*, hal 77.

selalu demikian – input yang berupa dukungan serta sumberdaya yang tersediakan oleh sistem tidak mampu memenuhi semua usulan atau tuntutan kebijakan semua aktor.¹¹⁶

Karena kebijakan merupakan *respon* terhadap tuntutan para aktor, maka tuntutan seorang aktor akan berbeda dengan aktor yang lain dan bahkan berbeda dengan tuntutannya sendiri pada waktu yang berbeda. Mungkin tidak berlebihan jika disebutkan bahwa kebijakan merupakan fungsi dari nilai serta perilaku para aktor yang terlibat di dalam sistemnya. Sedangkan nilai dan perilaku merupakan fungsi dari kultur dan struktur sistem Politik. Adapun nilai-nilai yang mempengaruhi perilaku atau sikap seorang aktor kebijakan adalah sebagai berikut.¹¹⁷ :

Pertama, nilai-nilai politik, yakni kepentingan kelompok, golongan atau partai tempat sang aktor berafiliasi. Nilai-nilai politik sangat mempengaruhi sikap dan perilaku seorang aktor yang berkarakter sebagai politikus.

Kedua, Nilai-nilai organisasi, yakni nilai untuk mempertahankan organisasi, memperluas program dan aktivitas organisasi. Nilai ini biasanya sangat dominan pada aktor yang berkarakter atau berposisi sebagai birokrat. Mereka biasa mengajukan mengajukan rancangan kebijakan yang dapat memekarkan organisasinya, dengan kadang-kadang berindung di balik “kepentingan umum”.

Ketiga, nilai-nilai pribadi (*personal values*), yakni nilai pada seseorang yang terbentuk karena sejarah kehidupan pribadinya.

Keempat, nilai kebijakan (*policy values*) yaitu termasuk nilai moral, keadilan, kemerdekaan, kebebasan, kebersamaan dan lain-lain.

Kelima, nilai-nilai ideologis, yaitu seperangkat nilai yang bersambungan secara logis membentuk gambar sederhana tentang dunia, dan menuntun tindakannya.

Kebijaksanaan publik yang secara umum menetapkan tujuan-tujuan pokok dalam rangka memecahkan permasalahan-permasalahan di dalam

¹¹⁶ Samudra Wibawa, Op.Cit, hal 20.

¹¹⁷ Ibid, hal 20-22.

masyarakat sangat membutuhkan adanya suatu sistem yang dapat melaksanakan isi kebijaksanaan yang telah dibuat, yang tidak lain adalah birokrasi. Birokrasilah yang banyak melakukan pekerjaan-pekerjaan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di dalam masyarakat yang sangat kompleks dan multi dimensi, sehingga dengan demikian, implementasi kebijaksanaan publik akan berjalan dengan cepat dan tepat, sesuai dengan prinsip efisiensi yang terkandung dalam birokrasi.¹¹⁸ Tetapi oleh karena perkembangan yang terjadi dimana kita menemui bertambahnya volume dan komplekstitas lembaga-lembaga pemerintahan, maka beban yang tertanggung di pundak birokrasi juga semakin besar. Ketidakmampuan lembaga legislatif dalam menyelesaikan masalah-masalah legislatif yang ada, maka hal yang demikian mencenderungkan beralihnya sebagian tanggung jawab ke lembaga eksekutif. Kenyataan ini mengakibatkan semakin besarnya kekuasaan yang dimiliki birokrasi dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsi-fungsinya.¹¹⁹

Ternyata dalam praktiknya, termasuk di Indonesia, birokrasi seperti di negara-negara (sedang) berkembang masih belum sesuai dengan konsep birokrasi yang ideal sebagaimana dikemukakan oleh **Max Weber**. Birokrasi di negara-negara (sedang) berkembang secara luas ditandai oleh ciri-ciri : 1) tidak efisien; 2) Jumlah pegawai yang berlebihan; 3) tidak modern atau ketinggalan zaman; 4) seringkali menyalahgunakan wewenang; 5) tidak ada perhatian atau mengabaikan daerah-daerah miskin; 6) tidak tanggap atas keragaman kebutuhan dan kondisi daerah setempat.¹²⁰

¹¹⁸ Lihat Bambang Sunggono, *Op.Cit*, hal 123.

¹¹⁹ *Ibid*, hal. 131.

¹²⁰ *Ibid*, hal 109-113.

Perjalanan penyelenggaraan kenegaraan di Indonesia terutama yang dilaksanakan pada masa pemerintahan Orde Baru yaitu dibawah pimpinan Presiden Soeharto, dimana lembaga kepresidenan sangat kuat (*powerful*) dan birokrasi yang amat kuat.¹²¹ Sehingga meskipun menurut Undang-Undang Dasar 1945 lembaga presiden itu mempunyai kedudukan sama dengan lembaga tinggi negara yang lainnya seperti Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), dan Badan pemeriksa Keuangan (BPK), namun dalam kenyataannya lembaga kepresidenan pada masa Pemerintahan Orde Baru tersebut telah pula mempunyai kekuasaan mengisi jabatan dalam lembaga-lembaga tinggi negara tersebut.

Dari 500 orang anggota DPR, tidak kurang dari 100 orang anggota dewan tersebut diangkat oleh Presiden. Kenyataan seperti ini mempunyai makna strategis yang sangat vital dalam proses pemeliharaan kekuasaan.¹²² Sedangkan peran Dewan Perwakilan Rakyat sangat lemah, oleh karena anggota-anggota DPR diatur dan dikendalikan oleh penguasa Orde Baru/Presiden Soeharto.

Keinginan untuk memiliki kelompok perwakilan dalam DPR dilaksanakan melalui Sekber Golkar dengan menempatkan orang-orang mereka sendiri dalam posisi-posisi penting dalam organisasi tersebut. Untuk memperkuat Golkar pemerintah Orde Baru membentuk perwakilan kepentingan korporatis. Disamping untuk mengisolirkan partai politik dari basis massa, strategi tersebut dilakukan untuk mengendalikan perwakilan kepentingan kelompok sehingga tidak terjadi konflik kepentingan yang dapat mengganggu program pemerintah.¹²³ Maka tidak mengherankan di masa Orde Baru, setiap dilaksanakannya Pemilu, Golkar selalu menang atau selalu meraih suara mayoritas dibanding partai-partai lain.

Dari uraian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa penguasa/pemerintah Orde Baru pada saat itu dengan kekuasaannya yang besar dan birokrasinya yang

¹²¹ Lihat Benny K. Harman, Op.Cit. hal 378-388.

¹²² Ibid. hal 155-156.

¹²³ Ibid, hal 381-382.

kuat sedemikian rupa berusaha untuk memasukkan pemikiran-pemikiran atau pemahaman-pemahaman yang lebih mengutamakan kepentingan-kepentingannya atau kelompoknya belaka dari pada kepentingan sebagian besar masyarakat Indonesia ke dalam setiap hukum (Undang-Undang) yang akan dibentuk.

Pembentukan hukum (Undang-Undang) oleh penguasa Orde Baru di arahkan untuk mempertahankan *staus quo*, bukannya diarahkan pada perubahan sosial. Dengan kata lain penguasa/pemerintah Orde Baru telah menerapkan hukum represif, yaitu bertujuan untuk ketertiban dan pengamanan masyarakat belaka. Walaupun aturan-aturannya bersifat terperinci namun kurang mengikat pembuat aturan sehingga seringkali terjadi diskresi, mengandalkan tata hukum yang berisikan “keadilan yang beku”, mempunyai potensi represif karena tarikat pada *status quo* dan dengan menyelimuti otoritas, dan hukum yang ada membuat kekuasaannya lebih efektif.¹²⁴

Di era Orde Baru, boleh dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil rakyat tidak berfungsi sebagai mana yang diharapkan, dikarenakan anggota-anggotanya sebagian besar merupakan orang-orang Soeharto yaitu melalui Golkar yang selalu siap untuk mendukung setiap Rancangan Undang-Undang/kebijakan yang diajukan oleh Pemerintah/Presiden (eksekutif), maka dengan kondisi seperti ini mengenai proses pembuatan Undang-Undang realitasnya tidak pernah ditolak atau mengalami hambatan, tidak ada perdebatan, kritikan dari anggota-anggota atau fraksi-fraksi yang ada di DPR

¹²⁴ Bambang Sunggono, *Op.Cit*, hal 79-80.

sehingga Rancangan Undang-Undang/kebijakan yang diajukan oleh pemerintah/eksekutif, melainkan selalu diterima dengan bulat dan selanjutnya siap untuk diundangkan/diberlakukan di tengah-tengah masyarakat. Proses pembuatan undang-undang tidak mengalami hambatan disebabkan karena dianggap tidak kritisnya DPR dalam menanggapi rancangan undang-undang/kebijakan tersebut, sehingga ada cap bagi DPR ketika itu yaitu dengan sebutan 5 D (datang, duduk, dengar, diam, duit).

Pembuatan Undang-Undang atau kebijakan sangat ditentukan dan didominasi oleh lembaga eksekutif/lembaga presiden, dikarenakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembawa aspirasi atau kepentingan rakyat tidak berfungsi sama sekali, bahkan DPR sedemikian rupa didekte atau dipengaruhi oleh penguasa Orde Baru agar menyetujui setiap kebijakan yang diajukan dari pemerintah dimaksud walaupun isi atau materinya sangat kurang atau tidak menampung aspirasi atau kepentingan masyarakat. Cara atau model yang digunakan oleh pemerintah Orde Baru dalam melaksanakan pembuatan undang-undang/kebijakan yang seperti itu sudah barang tentu tidak mencerminkan prinsip demokratis. Pembuat Undang-undang atau kebijakan hanya menyalurkan atau memasukkan seluas-luasnya aspirasi atau kepentingan elit penguasa/pemerintah sendiri atau aspirasi/kepentingan kelompoknya seperti kroni-kroni, anak-anaknya, serta konglomerat saja. Sebaliknya mengabaikan atau menghambat aspirasi atau kepentingan sebagian besar masyarakat Indonesia. Sebagai contohnya adalah seperti dalam pembentukan undang-undang atau kebijakan yang berkaitan dengan masalah kehutanan dan perlindungan hutan,

yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Pokok-Pokok Kehutanan, dan Peraturan Pelaksanaannya Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan; serta beberapa peraturan pelaksanaan lainnya yang berkaitan dengan masalah perlindungan hutan dari kebakaran. Kemudian di Kalimantan Barat, dalam rangka melaksanakan atau penjabaran di lapangan mengenai perlindungan hutan dari kebakaran sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan kehutanan dan Peraturan Pemerintah tersebut di atas adalah seperti Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tk. I Propinsi Kalimantan Barat No. 146 tahun 1995 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Propinsi Kalimantan Barat.

Jika dilihat dari studi kebijakan publik terutama dengan model Elite,¹²⁵ maka dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan kehutanan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang ketentuan-Ketentuan pokok kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, serta Surat Keputusan Gubernur Kepala daerah Tingkat I Kalimantan Barat tersebut di atas, adalah tidak lepas dari kebijakan publik yang identik dengan perspektif elit politik Orde Baru.¹²⁶ Oleh karena nilai-nilai yang terkandung pada peraturan perundang-undangan tersebut hanya mencerminkan nilai-nilai dan kehendak sekelompok kecil Elit politik Orde Baru yang berkuasa.

¹²⁵ Dalam studi kebijakan publik terdapat berbagai macam pendekatan dan model yang dapat digunakan untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan. Pendekatan dan model dimaksud seperti : pendekatan kelembagaan, pendekatan sistem, model Elite, model Kelompok, model Rasional, dan model Inkremental. Samudra Wibawa, Kebijakan Publik – Proses dan Analisis, cet. 1, Intermedia, tahun 1994, hal 5-123.

¹²⁶ Dalam kehidupan sosial yang realitasnya terdiri atas dua lapisan, yaitu lapisan atas dengan jumlah yang sangat kecil yang selalu mengatur dalam hal ini elit politik Orde Baru di satu pihak, dan lapisan bawah dengan jumlah yang sangat besar sebagai yang diatur dalam hal ini masyarakat Indonesia di sisi lain.

Sedangkan masyarakat yang menjadi kelompok sasaran dari kebijakan negara tersebut tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi dan menciptakan opini tentang isu kebijakan yang seharusnya menjadi agenda politik di tingkat atas.¹²⁷

Sebenarnya di dalam hal pengelolaan hutan, mengenai aspirasi dan kepentingan masyarakat (adat) kita termasuk di Kalimantan Barat terutama yang tinggal di sekitar hutan sudah sewajarnya untuk dimasukkan menjadi kebijakan publik, misalnya mengenai "*hak ulayat*" atas hutan dan memanfaatkan hasil hutan yang telah di kelola sejak dari nenek moyang mereka secara turun-temurun. Namun oleh penguasa/pemerintah (Orde Baru) hak-hak tersebut diabaikan begitu saja. Sebagai contoh, banyak areal-areal hutan yang sebelumnya dikelola masyarakat (adat) selama bertahun-tahun secara turun menurun untuk kemudian diserahkan kepada pengusaha (konglomerat) atau Hak Pengusahaan Hutan (HPH) untuk mengelola hutan dalam jumlah areal yang sangat luas. Dengan cara seperti ini maka hak-hak ulayat atas hutan dan hasil hutan yang tadinya dimiliki masyarakat (adat) pada gilirannya menjadi hilang, sehingga masyarakat (adat) terutama yang tinggal di sekitar hutan tidak berhak lagi atas hutan dan hasil hutan. Pada dasarnya mengenai pengurusan atau pengelolaan hutan dan hasil hutan yang diserahkan kepada pengusaha (konglomerat) atau HPH tersebut hanya merupakan perpanjangan tangan elit penguasa/pemerintah Orde Baru belaka, yaitu untuk mengeruk hasil hutan di negeri ini dengan sebanyak-banyaknya guna memenuhi kebutuhan atau kepentingan mereka bersama-sama konglomerat,

¹²⁷ Samudra Wibawa, Op.Cit, hal 8.

anak-anak, dan kroni-kroninya. Oleh penguasa/pemerintah Orde Baru mengenai ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 bahwa "Bumi air dan seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat" adalah dijadikan sebagai kedok untuk memenuhi kepentingan kelompoknya saja. Tetapi oleh karena kebijakan yang dibuat oleh penguasa/pemerintah Orde Baru/Ekskutif yang sudah disetujui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) itu pada dasarnya mempunyai legitimasi politik, dan karenanya berhak memaksakan kebijakan tersebut,¹²⁸ sedangkan masyarakat, baik individu maupun kelompok tidak bisa lain harus memenuhi kewajibannya yaitu mematuhi, maka kerugian dan penderitaan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan terus saja berlangsung tanpa bisa berbuat apa-apa. Dengan demikian, yang terpenting bagi penguasa/pemerintah yang berkuasa adalah perlunya dijaga stabilitas nasional agar kebijakan yang telah dikeluarkan itu ditaati oleh masyarakat. Jika ada (masyarakat) yang mengkritik atau tidak mau mentaati kebijakan elit penguasa/pemerintah tersebut, maka hal tersebut dianggap menghalangi program pembangunan. Oleh karena itu segala kritikan dan tuntutan (masyarakat) tersebut selalu dihalangi atau dipadamkan oleh elit penguasa (Orde baru) baik dengan menggunakan pendekatan materi (uang) untuk mengganti rugi (sering secara tidak wajar) maupun dengan kekuatan fisik sipil ataupun kekuatan militer (polisi).

¹²⁸ Ibid, hal 6.

Pembuatan peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, di arahkan kepada tujuan dan politik pembangunan kehutanan yang dikehendaki oleh penguasa/pemerintah Orde Baru sendiri yakni demi untuk pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabilitasnya. Hal ini antara lain berkat dukungan dari karakteristik pemerintahan Orde Baru sendiri yang menggunakan paradigma kekuasaan dan pemerintahan yang bersifat sentralistik, yaitu dengan memanfaatkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah, dimana masalah-masalah di daerah antara lain seperti juga masalah kehutanan lebih banyak diatur langsung oleh Pusat (Jakarta). Jadi inilah yang antara lain menjadi penyebab kenapa penguasa/pemerintah Orde Baru pada waktu itu berhasil menanamkan pengaruhnya begitu kuat bukan saja pada pemerintahan di Pusat tetapi juga sampai pada pemerintahan di Daerah termasuk di Kalimantan Barat.

Oleh karena Daerah Kalimantan Barat sebagai salah satu Propinsi di Indonesia yang mempunyai hutan yang cukup luas dan dalam rangka perlindungan hutan dari kebakaran yang sering terjadi, maka seharusnya di daerah ini memiliki Peraturan Daerah (Perda) seperti daerah-daerah lainnya yang juga mempunyai hutan cukup luas yang sudah lama memiliki Peraturan Daerah.¹²⁹

¹²⁹ Berdasarkan SK Menhut Nomor 195/Kpts-II/1986 dan SK Menhut Nomor 260/Kpts-II/1995 Pemda membuat Peraturan Daerah tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan : 99-100; Sampai tahun 1997 ada 17 propinsi yang telah memiliki Perda tentang usaha Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, yaitu Kalsel, Kaltim, Kalteng, Sulsel, Sumut, Jambi, Lampung, Bengkulu, Sumbar, Sulsel, Sultra, Jateng, Jatim, NTB, NTT, Bali dan Maluku. Selain itu, berdasarkan SK Dirjen Perlindungan Hutan dan pelestarian Alam No. 81/Kpts/DJ-VI 1995 Pemda tingkat I membentuk Pusdalcarhut (Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan) Daerah, satuan Pelaksana Pemadaman Kebakaran Hutan (Satlakdamkathut/Satlak) tingkat kabupaten/Kodya, dan Brigade kebakaran di tiap Cabang Dinas Kehutanan (CDK) di tingkat Kecamatan. Sedangkan pada Dinas Kehutanan Tingkat I, Unit yang bertanggung jawab atas pengendalian kebakaran hutan adalah

Tetapi dalam kenyataannya, bahwa sampai dengan terjadinya kebakaran hutan di tahun 1997 yang lalu, perda yang dimaksud belum juga dimiliki atau belum juga dibuat, melainkan hanya mengandalkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Barat yakni Nomor 146 tahun 1995 Tentang Pencegahan dan Penanggulangan kebakaran Hutan di Daerah Propinsi Kalimantan Barat. Dalam hal ini ada dugaan yang kuat bahwa perda dimaksud sengaja belum dibentuk, sehingga dengan demikian bisa digunakan SK Gubernur Kalbar Nomor 146 tahun 1995 tersebut, walaupun SK ini merupakan produk peraturan yang dibuat di era Orde Baru yang arahnya tidak terlepas dari tujuan dan politik Pembangunan Kehutanan yang dikehendaki oleh pemerintahan Orde Baru pula. Disamping itu dampak dari dikeluarkannya Surat Keputusan ini pada dasarnya hanya menguntungkan elit penguasa/pemerintah baik di Pusat Jakarta maupun di Daerah Kalimantan Barat, serta para pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan seperti HPH dan HTI belaka. Sedangkan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan baik secara langsung maupun tidak langsung telah menjadi korban atau dirugikan dari adanya kebijakan tersebut. Terbukti, ketika di Kalimantan Barat pada tahun 1997 terjadi kebakaran hutan dan lahan yang cukup besar, ternyata keberadaan SK Gubernur Kalbar Nomor 146 tahun 1995 tersebut tidak bisa diandalkan atau tidak efektif didalam upaya mengatasi kebakaran hutan dan lahan dimaksud.

Sub-Dinas Keamanan dan Penyuluhan (Kamluh). Sehubungan ini, sampai 1997 hanya ada 14 propinsi yang sudah memiliki Keputusan Gubernur tentang pembentukan Pusdalkarhutda, sedangkan Kalbar belum memilikinya. Keempat belas Propinsi yang memiliki Keputusan Gubernur dimaksud adalah : Kalsel, Sumbar, Lampung, Aceh, Sumsel, Jambi, Sulteng, Sultra, Maluku, Jateng, Jabar, Bali, NTT, Timtim. Lihat Laporan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Jilid 1, Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia – United Nations Development Programme (UNDP), September 1998.

Kembali kepada pembahasan mengenai peraturan perundang-undangan Kehutanan yang lama yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967, bahwa proses pembuatan maupun isinya tidak dapat disebut demokratis serta adil. Oleh karena seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa didalam masalah kehutanan terutama dalam hal pengelolaan hutan dan hasil hutan, pembentuk undang-undang ini hanya lebih melihat atau menampung aspirasi pengusaha atau pihak perusahaan yang bergerak di bidang kehutanan dan berarti sekaligus memihak kepada para penguasa/pejabat pemerintah, anak-anak, saudara-saudara dan kroni-kroninya, daripada memihak kepada aspirasi atau kepentingan memihak kepada masyarakat (adat) terutama yang tinggal di sekitar hutan. Sebaliknya terhadap masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan (adat) setempat di abaikan peranannya dari pengelolaan hutan dan hasil hutan yang ada di wilayahnya atau di sekitarnya. Selain itu walaupun peraturan perundangan ini merupakan hasil dari produk undang-undang yang dibuat dalam suasana tuntutan revolusi, namun oleh penguasa/Pemerintah Orde Baru selama berkuasa undang-undang tersebut masih juga dipertahankan atau digunakan untuk mengeruk dan merampas kekayaan sumber daya hutan di Indonesia termasuk di daerah Kalimantan Barat demi keuntungan pribadi dan kelompoknya belaka. Hal tersebut terlihat dengan jelas ketika pemerintah dikeluarkan beberapa Kebijakan Pemerintah, antara lain seperti : Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang HPH dan Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH); Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI); SK Menteri Kehutanan Nomor 495/Kpts-II/1989 Tentang Tata Cara

Permohonan Permohonan Izin Pelepasan Hutan, SK Menhut Nomo 227/Kpts-II/1998 Tentang Perbaikan SK Menhut 495/Kpts-II/1989; SK Dirjen Perlindungan Hutan dan pelestarian Alam (PHPA) Nomor 47/Kpts/DJ-VI/1997 Tentang Petunjuk Teknis Pembakaran Terkendali, pada tanggal 3 April 1997, dan yang lainnya.

Janji dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 antara lain menyatakan, bahwa “hutan adalah sebagai sumber kekayaan yang dapat memberikan manfaat serba guna yang mutlak dibutuhkan oleh umat manusia sepanjang masa; dan hutan Indonesia sebagai sumber kekayaan alam dan salah satu unsur basis pertahanan nasional harus dilindungi dan dimanfaatkan guna kesejahteraan rakyat secara lestari”. Namun dalam realitasnya bahwa segala janji-janji tersebut tidak pernah ada realisasinya. Dengan kata lain dengan undang-undang atau kebijakan serta tindakan penguasa/pemerintah Orde Baru secara langsung ataupun tidak telah menjadikan hutan di Indonesia termasuk hutan di daerah Kalimantan Barat mengalami rusak berat dan musnah dalam areal yang sangat luas yaitu melalui tangan-tangan atau perilaku pengusaha (korporasi) seperti HPH dan HTI yang melanggar ketentuan yang ada atau melanggar hukum seperti pencurian kayu, penyelundupan kayu, pembakaran hutan secara tidak terkendali dan sebagainya. Di samping itu terjadinya kebakaran hutan tahun 1997 di delapan Propinsi di Indonesia yaitu Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan, bahwa berdasarkan Nilai Tegakan Kayu, luas areal yang terbakar adalah 134.438,98 ha

dan kerugian akibat kebakaran hutan Rp. 169.399.659.500,- (169 milyar) dan biaya kerugian Kesehatan yang harus dikeluarkan sepanjang September -- November 1997 mencapai lebih dari Rp. 394 milyar.¹³⁰ Sementara itu korban (masyarakat) terutama yang tinggal di sekitar hutan hingga sekarang masih tetap tidak ada perubahan, bahkan semakin miskin.

Secara substansi peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan Nomor No. 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok kehutanan Jo. Peraturan Pemerintah No. 28 tahun 1985 tentang perlindungan Hutan terdapat kekurangan atau kelemahannya, yaitu antara lain dapat dikemukakan bahwa mengenai : urusan hutan dan hasil hutan banyak diatur oleh Pusat (sentralistik) bukannya diatur sendiri oleh Daerah; kurang dilibatkannya masyarakat atau kurang didukungnya hak-hak atau kepentingan masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan atas hutan dan hasil-hasil hutan; kurang tegasnya UU ini dalam hal sanksi bagi pengusaha atau pihak perusahaan yang melanggar (pengusaha) atau melakukan pembakaran hutan/lahan; Peranan unsur militer (ABRI) yang sangat besar dalam rangka perlindungan dan keamanan hutan dari pada aparat PPNS Departemen Kehutanan; diperbolehkannya pengusaha/pihak perusahaan yang bergerak di bidang kehutanan melakukan kegiatan pengelolaan hutan dengan cara pembakaran terkendali; Pidana dalam UU Nomor 5 tahun 1967 yang diancamkan kepada para pelaku pembakaran sangat jarang atau tidak pernah dijatuhkan oleh hakim, dan lain-lain.

¹³⁰ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Ibid, hal 61.

Dengan kata lain peraturan perundangan mengenai kehutanan yang berlaku selama Orde Baru ini baik dalam hal proses pembuatan maupun substansinya dikatakan tidak mengandung keadilan, karena bertentangan dengan konstitusi Negara RI yaitu UUD 1945 terutama Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat sebesar-besarnya".

Sehubungan dengan hal seperti tersebut di atas, maka setelah runtuhnya kekuasaan pemerintahan Orde Baru pada tanggal 21 Mei 1998 atas desakan tuntutan reformasi yang dilancarkan oleh mahasiswa/masyarakat, bahwa pada akhirnya peraturan perundangan Nomor 5 Tahun 1967 tersebut dicabut dan oleh pemerintah diberlakukanlah Undang-Undang kehutanan yang baru yakni undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, yang merupakan produk hukum/undang-undang masa pemerintahan transisi/Presiden Habibie.¹³¹ Dengan dicabutnya Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan pokok kehutanan dan diberlakukannya peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, maka sekarang ini masalah kehutanan berlaku Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yaitu terdiri dari 17 Bab, 84 Pasal, dan diundangkan pada tanggal 30 September 1999 dalam Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 167. Oleh karena Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999

¹³¹ Dikatakan pemerintahan transisi, oleh karena mantan presiden Soeharto pada saat menyatakan kemundurannya dari jabatan Presiden RI, beliau juga sekaligus menunjuk wakil presiden pada waktu itu yakni B.J. Habibie sebagai presiden RI. Atas penunjukan inilah yang menimbulkan pro dan kontra terhadap Habibie sebagai presiden RI. Selain itu DPR RI masih terdiri dari anggota-anggota lama (di masa Orde Baru), maka dari itu diputuskan agar dilaksanakan pemilu dan pemilihan presiden baru secara konstitusional.

tentang Kehutanan tersebut belum mempunyai Peraturan Pelaksanaannya sendiri maka yang dipergunakan adalah Peraturan Pelaksanaan yang lama yakni Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan hutan.

Sebelum menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 167 pada tanggal 30 September 1999), adalah berupa Rancangan Undang-Undang tentang Kehutanan yang berasal dari produk hukum atau undang-undang pemerintah di era pemerintahan transisi yang diajukan kepada DPR RI untuk dibahas, yaitu yang terdiri dari 14 Bab, 62 Pasal, 108 ayat, 34 penjelasan, 51 penjelasan ayat, dan 21 Peraturan Pemerintah. Ketika RUU Kehutanan ini sudah diserahkan kepada pihak DPR RI pada bulan April 1998, banyak pihak yang meminta agar Rancangan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang diajukan oleh Pemerintah ke DPR RI pada bulan April 1998 tersebut ditunda pembahasannya. Alasannya yang utama bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut masih kurang memperhatikan masyarakat hukum adat serta kurang melibatkan *stakeholders* (pihak-pihak yang terkait) bidang kehutanan dalam penyusunannya. Adapun yang meminta pengunduran pembahasan tersebut antara lain mantan Menteri Kependudukan dan Lingkungan Hidup Emil Salim, Mantan Menteri Kehutanan Djamaludin Suryohadikusumo, Forum Komunikasi Kehutanan Masyarakat (FKKM), dan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Sehubungan ini **Titus Sarijanto** Staf Ahli Menhutbun II Bidang Strategi Perencanaan Pembangunan Kehutanan dan Perkebunan, antara lain mengatakan :

“...sebenarnya RUU Kehutanan tersebut sudah memperhatikan masyarakat adat serta sudah minta masukan dari berbagai pihak”. Mengenai masyarakat hukum adat, dalam RUU disebutkan, sepanjang ada dan diakui, maka masyarakat hukum adat diberi wewenang untuk mengelola hutan, dan itu bukan hanya dalam hal mengusahakan saja, namun juga merencanakan dan merehabilitasi.¹³²

Kemudian setelah Rancangan Undang-Undang Kehutanan tersebut dibahas di DPR RI, maka hasilnya banyak mengalami perubahan, yaitu dari 14 Bab menjadi 17 Bab, dari 62 Pasal menjadi 84 Pasal, dari 108 ayat menjadi 176 ayat, dari 34 penjelasan menjadi 64 penjelasan, dari 51 penjelasan ayat menjadi 81 penjelasan ayat, dan 21 Peraturan Pemerintah dikurangi menjadi 7 kelompok.

Mantan Menteri Kehutanan dan Perkebunan **Muslimin Nasution** menyampaikan sambutan pemerintah pada pengambilan keputusan atas Rancangan Undang-Undang Kehutanan di Komisi III DPR RI, antara lain sebagai berikut :

“Memang, tidak semua aspirasi yang berkembang dapat ditampung satu persatu. Tapi kami tetap berupaya agar aspirasi tersebut dapat tersalurkan melalui berbagai cara. Jadi, tak sedikitpun terbersit maksud kami untuk mengabaikannya”. Dikatakan bahwa Rancangan Undang-Undang Kehutanan ini kental bersemangatkan kerakyatan. Di sisi lain , Rancangan Undang-Undang tersebut juga mengembalikan paradigma pengelolaan sumber daya hutan pada posisi semula. Jika selama 3 dasawarsa terakhir tindak pengelolaan itu menempatkan sumber daya kehutanan identik dengan kayu sebagai komoditas ekonomi, dalam Rancangan Undang-Undang tersebut diubah dan dikembalikan sebagai ekosistem penyangga kehidupan. Selain itu, sistem kelembagaan masyarakat setempat juga ditempatkan sebagai bagian inheren pengurusan dan pengelolaan hutan. Dengan demikian, selain aspek biofisik, modal sosial yang ada pada masyarakat juga menjadi bagian utama sistem kehutanan. Perubahan tersebut membawa konsekuensi pada perubahan pendekatan pengelolaan dari semula timber management menjadi resource based management dan community based management. Di lain pihak, pendekatan pertumbuhan dalam pembangunan kehutanan pun berubah

¹³² Republika, 28 Juni 1999.

pula menjadi berorientasi pada pemerataan. Dalam rancangan Undang-Undang Kehutanan, hutan adat ditempatkan sebagai bagian hutan negara. Ini merupakan penghormatan negara atas keberadaan masyarakat hukum adat. Penghormatan tersebut tercermin pada pemberian wewenang bagi masyarakat hukum adat untuk mengelola hutan adat dengan tidak meniadakan hak-hak mereka sepanjang kenyataannya masih ada. Mereka juga diberi peluang untuk berpartisipasi pada berbagai kegiatan pengelolaan hutan, juga pemanfaatan dan pemungutan berbagai hasil hutan di hutan negara. Di sisi lain Rancangan Undang-Undang Kehutanan ini juga mengakui hutan hak yakni hutan yang tumbuh di atas lahan yang telah dibebani hak. Dengan itu, negara mengakui kepemilikan dengan segala kegiatan yang terkait dengan hak orang alat lahan yang ditumbuhi hutan.¹³³

Sehubungan dengan Rancangan Undang-Undang kehutanan tersebut, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) dalam siaran persnya antara lain menyatakan :

Meskipun demikian walaupun telah berulang kali diusulkan oleh para pecinta lingkungan maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk mengkaji ulang Rancangan Undang-Undang Kehutanan tersebut, tetapi Rapat Paripurna DPR RI tanggal 14 September 1999 lalu tetap menyetujui Rancangan Undang-Undang Kehutanan untuk di sahkan. Rancangan Undang-Undang Kehutanan sangat tidak memperhatikan kelestarian hutan karena menempatkan semangat eksploitasi sebagai pusat pengelolaan sumber daya hutan. Sementara dari berbagai daerah kenyataan menunjukkan, konversi hutan menjadi perkebunan atau hutan tanaman industri (HTI) dengan mengeksploitasi habis kayu yang ada, telah menjadi sumber utama kerusakan hutan alam. Hal itu terutama sudah terjadi di kalimantan. Padahal yang paling menderita akibat kerusakan hutan tersebut adalah masyarakat sendiri. Karena rakyat pula yang dituntut menyelamatkan dan memulihkan kerusakannya.¹³⁴

Chaidir Hafiedz Wakil Gubernur Kalimantan Timur, antara lain menyatakan, "saya berkeinginan konservasi hutan itu sebaiknya dihentikan, tetapi kewenangannya masih ada di pusat sehingga di daerah tidak bisa berbuat apa-apa. Seharusnya praktik konversi hutan dilakukan hanya betul-betul pada hutan

¹³³ *Harian Suara Karya*, 15 September 1999.

¹³⁴ *Harian Kompas*, 22 September 1999.

yang gundul dan tinggal alang-alang. Tetapi yang terjadi justru banyak konversi pada hutan alam yang masih cukup baik. Tampaknya konservasi itu hanya kedok untuk mengambil habis kayu-kayunya. Kemudian **Mansyur Fatawi** Direktur Pusat Penelitian Hutan Tropis Universitas Mulawarman, juga mendukung penghentian konversi. Menurut beliau, masih banyak lahan kritis dan terlantar yang bisa dimanfaatkan menjadi perkebunan atau HTI. Menurut Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi), dengan tetap menyetujui Rancangan Undang-Undang Kehutanan tersebut maka DPR telah mempertontonkan politik buta tuli. Mereka tidak lagi memperdulikan penolakan yang datang dari hampir seluruh kalangan : akademik, organisasi masyarakat, LSM, masyarakat adat, maupun perorangan. Hal ini masih membuktikan bahwa DPR RI Tahun 1997-99 ini bukanlah pilihan rakyat yang kredibel.¹³⁵

Longgena Ginting Koordinator Program Advokasi Hutan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) antara lain menyatakan :

Implikasi Rancangan Undang-Undang Kehutanan adalah penguasaan sumber daya alam hutan oleh negara dengan menempatkan pemerintah pada posisi sentral sebagai pengelolanya. Maka selain tidak operasional, Rancangan Undang-Undang ini meneguhkan kedudukan pemerintah sentral Jakarta dan mengingkari semangat otonomi dalam pengelolaan sumber daya hutan. Karena buruknya proses dan substansi Rancangan Undang-Undang Kehutanan, tidak mustahil Rancangan Undang-Undang ini akan menimbulkan pembangkangan rakyat (*civil disobedience*), karena sebagian rakyat Indonesia hidupnya tergantung dari sumber daya hutan.¹³⁶

¹³⁵ Kompas, 22 September 1999.

¹³⁶ Ibid.

Namun demikian terhadap Rancangan Undang-Undang Kehutanan yang sebelumnya dianggap masih bernuansa kuatnya kedudukan pemerintah sentral Jakarta dan mengingkari semangat otonomi dalam pengelolaan sumber daya hutan tersebut, masih saja setuju oleh DPR RI dan disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan serta dinyatakan berlaku sejak diundangkan tanggal 30 September 1999 dalam Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 167.

Sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan tersebut hingga terakhir ini, tampaknya masalah kehutanan dan perlindungan hutan bukannya menjadi lebih baik melainkan menjadi semakin parah, disebabkan banyaknya kasus-kasus kejahatan kehutanan yang terjadi di tanah air kita seperti pencurian kayu, penyelundupan dan sebagainya. Ini membuktikan bahwa Departemen Kehutanan dan perkebunan dianggap belum mampu untuk melindungi dan menjaga keamanan hutan terutama dari tindakan-tindakan para mafia kayu.

Dengan semakin banyaknya kasus-kasus kejahatan kehutanan yang terjadi di tanah air kita termasuk di Kalimantan Barat tersebut membuktikan, bahwa kepercayaan masyarakat selama ini terhadap hukum baik terhadap aparat penegak hukumnya maupun peraturan perundangan kehutanan yang ada adalah sangat memprihatinkan.

Sonny Keraf Menteri Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal, pada Seminar dan Lokakarya Penegakan Hukum Kebakaran Hutan dan lahan di Pekanbaru, tanggal 27 September 2000 mengatakan :

Tidak ada toleransi lagi bagi perusahaan perkebunan yang terbukti melakukan pembakaran hutan. Penyidikan dan pembuktian perkara pidana kasus kebakaran hutan akan diarahkan pada *corporate crime* atau tindak pidana perusahaan. Dengan asas ini pimpinan perusahaan akan bertanggung jawab penuh terhadap terjadinya pembakaran hutan di wilayah kerjanya. Yang terjadi selama ini, yang diadili dalam kasus kebakaran hutan adalah pegawai rendahan atau pekerjanya saja, lepas dari apakah hal tersebut merupakan kebijakan perusahaan atau tidak, pimpinan perusahaan dan pengurus perusahaan lainnya tidak pernah tersentuh jaring hukum kendati perintah bakar seringkali datang dari mereka. Jadi tidak bisa lagi buruh yang dijadikan kambing hitam.

Sedangkan mengenai tuntutan perdata, akan diterapkan prinsip *strict liability* atau tanggung jawab mutlak. Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 sudah sangat jelas mengatur soal tanggung jawab penuh pemilik lahan terhadap kejadian pembakaran dan kebakaran di wilayah kerjanya.

Sudah saatnya dilakukan tindakan tegas terhadap pelaku pembakaran hutan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya bencana kebakaran pada musim kemarau panjang tahun 2001. Dengan memberikan hukuman yang mempunyai efek jera diharapkan kasus serupa tidak akan terulang lagi. Jangan sampai terulang kasus-kasus sebelumnya, yang kendati terbukti membakar hutan tetapi akhirnya divonis bebas.¹³⁷

Namun demikian sehubungan dengan masalah pertanggung jawaban korporasi tersebut, **Muladi** menyatakan sebagai berikut :

Masih ada pertentangan antara dua Undang-Undang mengenai ketentuan pertanggung jawaban korporasi ini. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 misalnya, menganut prinsip *universitas/society delinquere non potest*, sehingga hanya manusia saja yang bisa dipertanggungjawabkan dalam hukum pidana. Sedangkan di pihak lain, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 sesuai standar Internasional telah menganut pertanggung jawaban korporasi.¹³⁸

Menurut **Muladi**¹³⁹ :

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Sebagai mantan Menteri Kehakiman pada masa pemerintahan Orde Baru dan Pemerintahan Transisi (B.J. Habibie) yang merasa, 'kecologan' dengan lolosnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang sudah diberlakukan sejak tanggal 30 September 2000 itu, karena pada saat Undang-undang tersebut ditekan beliau masih menjabat sebagai Menteri Sekretaris Negara. Harian Republika, Ibid.

Mestinya sebagai produk hukum yang diciptakan dalam suasana modern atas dasar konsep kepelakuan fungsional harus memungkinkan pertanggung jawaban korporasi.

Pertanggung jawaban korporasi sudah lazim dilakukan di banyak negara, meski pada prakteknya tidak segampang penjatuhan vonis bagi perorangan. Biasanya, faktor-faktor yang dipertimbangkan untuk menerapkan *corporate liability* bersifat universal seperti tingkat kerugian, keterlibatan para pengambil keputusan dalam korporasi, jangka waktu pelanggaran, frekuensi pelanggaran, kesengajaan, keterlibatan aparat dalam bentuk suap, keresahan sosial yang terjadi, sejarah korporasi, menfaat kerja sama korporasi. Untuk itu perlu dikembangkan perumusan yang mantap sebagaimana diterapkan terhadap korporasi multinasional, yaitu semacam *code of conduct* bagi korporasi nasional.

Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan seperti tergambar tersebut di atas dapat diketahui, betapa elit politik pada saat itu tidak mau merespon mengenai salah satu hal yang sebenarnya sangat penting dan mendesak untuk diperhatikan dan kemudian dirumuskan dalam undang-undang yaitu mengenai pemidanaan bagi korporasi yang melakukan kejahatan perusakan atau pembakaran hutan. Di sini membuktikan bahwa elit politik tidak mempunyai kemauan (*political will*) untuk mengantisipasi masalah kejahatan perusakan atau pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi baik untuk masa sekarang maupun di masa mendatang. Dengan tidak dirumuskan atau tidak diaturnya mengenai kejahatan perusakan atau pembakaran hutan oleh korporasi ke dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tersebut, sebenarnya sangat memberi peluang atau kesempatan bagi elit politik untuk memanfaatkannya guna kepentingan dan keuntungan kelompoknya saja. Padahal sudah seharusnya para elit tersebut memahami dan berfikir bahwa bukankah bangsa Indonesia sebelumnya sudah sering mendapat pelajaran dan pengalaman dari seringnya terjadi kasus kebakaran hutan yang memalukan bangsa Indonesia

dan membawa korban kesengsaraan bagi masyarakat terutama yang tinggal di sekitar hutan, seperti kebakaran tahun 1997 yang lalu, dimana peranan para pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan (korporasi) yang bergerak dibidang pengelolaan hutan seperti HTI dan HPH sehingga terjadinya kebakaran tersebut tidaklah kecil, karena perilaku menyimpang dari pengusaha (konglomerat) atau korporasi seperti HTI dan HPH yang tidak mengindahkan kelestarian atau perlindungan hutan dari kerusakan atau kebakaran hutan, misalnya melakukan *land clearing*, membakar limbah atau sisa-sisa tebangan pohon dan sebagainya demi untuk mendapatkan keuntungan yang besar, sehingga menyebabkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang besar. Disamping itu para elit politik masih juga belum bisa membaca realitas mengenai penderitaan dan kesengsaraan sebagian besar masyarakat Indonesia terutama yang tinggal di sekitar hutan yaitu sebagai korban dari diberlakukannya kebijakan atau undang-undang (peraturan perundangan kehutanan yang lama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 dan kebijakan lainnya) yang dibuat oleh elit politik pada pemerintahan yang sebelumnya (Orde Baru). Semestinya dalam hal ini elit politik di era pemerintahan transisi (B.J. Habibie) mengantisipasinya sehingga jangan sampai kekeliruan atau kesalahan yang dibuat pada masa Orde Baru tersebut terulang kembali. Tetapi kenyataannya lain, elit politik di era pemerintahan transisi (B.J. Habibie) dengan gayanya sendiri telah ikut merugikan sebagian besar masyarakat Indonesia, sebaliknya memberikan keuntungan dan manfaat yang besar bagi kelompoknya sendiri yaitu dengan melalui kebijakan atau undang-

undang kehutanan yang baru Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.

Elit politik pada masa pemerintahan transisi (B.J. Habibie) dalam hal pembuatan undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan hanya melihat dan membicarakannya sebagai suatu kategori tersendiri, tidak ditempatkan dalam konteks sosial yang lebih besar, dan memandang hukum itu tidak secara otonom mengatur dan menertibkan masyarakat. Disamping itu penyusunan undang-undang tersebut tidak dapat dikatakan sebagai aktivitas masyarakat secara keseluruhan, melainkan hanya merupakan aktivitas elit politik dengan kepentingannya semata. Memang benar bahwa kepada masyarakat adat dan hak-hak ulayat yang dimilikinya sekarang ini direspon dan dimasukkan atau diatur ke dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, tetapi sebenarnya aktivitas masyarakat (adat) terutama yang tinggal di sekitar hutan didalam hal pengelolaan hutan dan memanfaatkan hasil hutan masih juga diatur secara sentralistik atau berada dalam cengkraman pemerintah Pusat Jakarta. Jadi di sini tidak jauh berbeda dengan kebijakan yang diambil oleh penguasa Orde baru ketika berkuasa, dimana yang ditonjolkan di dalamnya adalah hanya kepentingan penguasa di Pusat Jakarta dengan kroni-kroninya yang penuh dengan perbuatan Nepotisme, kolusi, dan Korupsi itu. Maka dalam hal seperti itu Undang-Undang tersebut tidak dapat lagi dikatakan sebagai undang-undang yang memberi perlindungan kepada kepentingan umum atau sebagian besar masyarakat Indonesia terutama yang tinggal di sekitar hutan, melainkan hanya melindungi segelintir kecil orang yang ada di Indonesia seperti para

pejabat, konglomerat serta kroni-kroninya. Dan pada gilirannya adalah undang-undang tersebut menimbulkan efek yang tidak dikehendaki dan keberadaannya dianggap belum bisa mengatur dan menertibkan masyarakat serta melindungi masyarakat. Demikianlah apabila suatu undang-undang disusun secara tidak demokratis.¹⁴⁰ Tidak dapat dipungkiri bahwa masalah kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan kabut asap sehingga mengakibatkan tercemarnya lingkungan hidup antara lain seperti yang terjadi pada tahun 1997 dan 1999 sangat berkaitan dengan hukum lingkungan. Meski masalah kabut asap sebagai akibat kebakaran hutan yang membawa dampak sampai ke beberapa negara tetangga, bukan masalah lingkungan semata, namun sepanjang menyangkut masalah pengelolaan lingkungan hidup, pemberdayaan hukum dilakukan melalui Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagai penyempurnaan atau pengganti Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982.¹⁴¹ Salah satu pertimbangan diubahnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 1982 ke Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 adalah karena kesadaran dan kehidupan masyarakat dalam kaitannya dengan pengelolaan lingkungan hidup telah berkembang demikian rupa sehingga pokok materi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (Lembaran Negara Tahun 1982 Nomor 12.

¹⁴⁰ Lihat Satjipto Rahardjo, Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis (kajian Sosiologis), Op.Cit, hal 3-4.

¹⁴¹ I.S. Susanto "Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap", Dalam Diskusi Ilmiah Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif, Fakultas Kesehatan Undip, Semarang tanggal 3 November 1997.

Tambahan Lembaran Negara Nomor 3215) perlu disempurnakan untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan.¹⁴²

Mengenai Undang-undang Lingkungan Hidup yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang diundangkan pada tanggal 19 September 1998 pada era itu sendiri, kiranya perlu pula dilihat mengenai seberapa jauh kemampuannya dalam melindungi masyarakat terhadap kerugian yang ditimbulkan oleh perusahaan lingkungan antara lain seperti HTI dan HPH, karenanya masih perlu diuji melalui bekerjanya hukum. Disamping itu perlu dikaji pula seberapa jauh tingkat kecacatan undang-undang ini dalam arti apakah undang-undang yang bersangkutan adil.¹⁴³

Menurut Eggi Sudjana dan Riyanto, dari Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 terdapat kendala-kendala, antara lain seperti kendala struktural yaitu :

Masih dominannya pemikiran di kalangan penentu kebijakan yang mempertentangkan pembangunan dengan lingkungan (baca: pembangunan versus lingkungan); Belum sepenuhnya tercipta *clean and good government*; yang memustahilkan penegakan hukum lingkungan yang efektif. Harmonisasi pembangunan dan lingkungan dalam format paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang tercermin dalam dokumen-dokumen internasional, kenegaraan, dan pemerintah kita seperti GBHN, Deklarasi Rio, Agenda 21 Global, dan Agenda 21 Nasional, belum dipahami benar oleh mayoritas pengambil keputusan di tingkat pemerintah pusat maupun daerah. Pemikiran yang mempertentangkan pembangunan dan lingkungan ini sangat berpengaruh terhadap pola tindak pemerintah yang berfungsi mengatur serta mengawasi seluruh kegiatan pembangunan yang berdampak terhadap lingkungan. Banyak contoh yang dapat dikemukakan bahwa tidak terciptanya pengawasan yang baik dan

¹⁴² Eggi Sudjana dan Riyanto, *Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Persepektif Etika Bisnis di Indonesia*, PT Gramedia Pustaka utama, Jakarta tahun 1999, hal. 242.

¹⁴³ I.S. Susanto "Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap, Op.Cit. hal. 9.

konsisten dikarenakan “kedekatan” antara yang mengawasi (*regulator*) dan yang diawasi (*regulated*) yang melahirkan sikap membiarkan pelanggaran.¹⁴⁴

Disamping itu menurut Eggi Sudjana dan Riyanto terdapat pula kendala teknis antara lain ¹⁴⁵ :

- Mengenai setiap orang yang melakukan usaha dan/atau kegiatan berkewajiban memberikan informasi yang benar dan akurat mengenai pengelolaan lingkungan hidup. Dalam kenyataan justru si pelapor/pembawa informasi yang menjadi korban. Sebagai contoh pengalaman pahit yang menimpa korban pencemaran lingkungan yang dialami seorang warga Tenggumung, Surabaya, yang harus rela membayar hukuman denda Rp. 40.000.000,-, karena ia melaporkan sumurnya tercemar minyak dari pabrik di sebelah rumahnya;
- Mengenai pengawasan. Lemahnya pengawasan lingkungan salah satunya disebabkan oleh belum siapnya sumber daya manusia aparatur, terutama kesiapan teknis dan moral serta integritas. Dengan demikian, apabila ini dilaksanakan dikhawatirkan kondisi penegakan hukum dan penataan lingkungan di Indonesia akan lebih mengundang masalah, apabila tidak dibarengi dengan upaya membuka seluas-luasnya peluang masyarakat untuk menjadi pengawas kegiatan-kegiatan yang menimbulkan dampak penting terhadap lingkungan;
- Dalam Pasal 41 dan Pasal 42 UU No. 23 Tahun 1997 yang perlu dibuktikan di depan pengadilan adalah terpenuhinya unsur-unsur tindak pidana lingkungan hidup, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal tersebut. Dalam Pasal-Pasal tersebut, terdapat tiga unsur tindak pidana yang cukup rumit pembuktiannya, yaitu unsur sengaja, unsur melakukan perbuatan, dan unsur menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.
Kedua Pasal tersebut bila dihubungkan dengan contoh dalam kasus posisi kebakaran/pembakaran hutan, maka yang harus dibuktikan adalah bahwa siterdakwa benar-benar melakukan perbuatan membakar lahan/hutan. Di sini harus terdapat bukti-bukti yang meyakinkan hakim bahwa pemegang hak perusahaan hutan (HPH), atau perambah hutan, atau subkontraktor dari pemegang HPH, atau peladang berpindah, atau tersangka lainnya, benar-benar telah melakukan pembakaran.

Hasil laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Jilid I, kerjasama Kantor Menteri Negara

¹⁴⁴ Eggi Sudjana dan Riyanto, *Op.Cit*, hal 242-248.

¹⁴⁵ Ibid.

Lingkungan Hidup Republik Indonesia dengan United Nations Development Programme (UNDP), antara lain disebutkan sebagai berikut :

Meskipun Undang-Undang Lingkungan Hidup yang baru Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 mengenal adanya pertanggung jawaban pidana oleh korporasi (tindak pidana korporasi) tetapi ketentuan yang katanya bersifat progresif ini belum dimanfaatkan secara maksimal dalam kasus pidana kebakaran hutan.

Tampaknya aparat penegak hukum dalam hal ini penyidik Polri didalam melakukan penyidikan pada kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 tersebut difokuskan kepada petani atau buruh perusahaan ataupun penduduk setempat semata daripada pihak perusahaannya yang diduga membakar hutan dan lahan.¹⁴⁶

Salah satu alasan belum dimanfaatkannya Undang-Undang tersebut secara maksimal, dikarenakan pihak aparat penegak hukum kurang memahami tentang tindak pidana korporasi terutama mengenai unsur tindak pidana yang dianggap cukup rumit pembuktiannya, sebagaimana diatur Pasal 41 dan Pasal 42 UU No. 23 Tahun 1997 mengenai unsur sengaja, unsur melakukan perbuatan, dan unsur menyebabkan rusaknya lingkungan hidup atau tercemarnya lingkungan hidup.¹⁴⁷

Dengan tidak adanya satupun perusahaan (korporasi) yang melakukan kejahatan pembakar hutan selama ini seperti di tahun 1997 yang diajukan ke pengadilan dan dijatuhi hukuman baik secara pidana maupun perdata, maka mengenai apa yang dilaksanakan oleh aparat yang berwenang/penegak hukum dalam rangka penegakan hukum terhadap kasus tersebut belum menyentuh rasa kebenaran dan keadilan yang diinginkan atau yang didambakan oleh setiap orang/masyarakat luas termasuk terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa janji-janji yang selama ini diberikan oleh pembentuk hukum atau undang-undang terutama di era pemerintahan Orde Baru yang penuh dengan Nepotisme, kolusi, dan

¹⁴⁶ Lihat Laporan Tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.Cit, hal 136.

¹⁴⁷ Ibid, hal 137. Lihat juga Eggi Sudjana dan Riyanto, Op cit., hal. 252-253.

Korupsi (NKK) itu adalah janji-janji yang tidak ada realisasinya. Oleh karena hukum atau undang-undang yang dibentuk hanya melindungi dan memberi keuntungan yang besar bagi sebagian kecil masyarakat Indonesia seperti elit penguasa, konglomerat, dan kroni-kroninya, dan sebaliknya merugikan sebagian besar masyarakat Indonesia.

Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa peraturan hukum atau undang-undang mengenai kehutanan dan perlindungan hutan dari kebakaran secara tidak langsung menjadi faktor kriminogen. Ini disebabkan karena apa yang dijanjikan oleh hukum atau peraturan perundang-undangan yang katanya dibuat untuk melindungi masyarakat, ternyata tidak konsisten dengan kenyataan yang ada. Hukum atau Undang-Undang tersebut telah bergeser dari perasaan dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat, yakni seperti keadilan dan kebenaran yang diinginkan masyarakat, sehingga hal ini menurunkan percayaan akan efektifitas sistem hukum itu sendiri. Hukum atau undang-undang dimaksud kurang memperhatikan dukungan masyarakat luas (publik),¹⁴⁸ serta masih adanya sikap aparat yang kaku sehingga membuat hukum tidak berfungsi dengan baik.¹⁴⁹

Dari penelitian penulis baik terhadap staf perusahaan HTI maupun terhadap staf perusahaan HPH, pada umumnya mereka tidak mengetahui kalau ada ketentuan yang melarang dilakukannya kegiatan pembakaran hutan, malahan

¹⁴⁸ Lihat Bertrand Russel, *Kekuasaan Sebuah Analisis Sosial Baru*, terj. Hasan Basari, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1988, hal. 25.

¹⁴⁹ Lihat Vilhelm Aubert, *Some Social Functions of legislation, acta sociologica*, hal. 98.
"Sometimes, the dysfunctions of law or the lack of enforcement aredue to the clumsiness of its administration, or lack of knowledge about elementary marketing techniques"

sebaliknya beranggapan pembakaran diperbolehkan asalkan terkendali. Mereka baru mengetahui ketentuan yang melarang dilakukannya pembakaran tersebut setelah diberitahu oleh aparat yang berwenang atau setelah terjadinya kebakaran hutan seperti di tahun 1997 yang lalu.¹⁵⁰ Disamping itu mereka merasa bahwa selama ini tindakan atau operasionalisasi dari pihak perusahaannya tidak pernah melakukan hal-hal yang melanggar hukum atau tindakan yang dilarang oleh hukum/Undang-undang.¹⁵¹

5. Kinerja Birokrasi Pemerintah dalam Proses Penegakan Hukum.

Bekerjanya birokrasi Pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan beserta jajarannya/Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi di Kalimantan Barat belum terlaksana sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena birokrasi pemerintah hanya berupaya memadamkan api belaka,¹⁵² tanpa melaksanakan penyelidikan dan penyidikan bersama-sama Kepolisian dalam hal ini Penyidik Polisi terhadap kasus tersebut secara berkoordinasi. Padahal undang-undang telah memberikan kewenangan kepada Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan untuk bersama-sama dengan Kepolisian dalam hal ini penyidik Polisi melakukan penyelidikan dan penyidikan secara

¹⁵⁰ Wawancara Terhadap Seorang Staf suatu perusahaan HTI di Sintang, tanggal 15 Mei 2000.

¹⁵¹ Wawancara Terhadap Seorang staf suatu perusahaan HPH di Sintang, tanggal 17 Mei 2000.

¹⁵² Walaupun birokrasi pemerintah berupaya untuk memadamkan api kebakaran dimaksud, namun dalam kenyataannya belum membawa hasil yang memuaskan, hal ini terlihat dari areal hutan dan lahan yang terbakar cukup luas, kebakaran tersebut berlangsung cukup lama yaitu dari bulan Juli sampai dengan September, kebakaran tersebut membawa kerugian dan korban yang cukup besar, dan banyaknya kritikan baik yang datang dari masyarakat di dalam maupun di luar negeri karena lambannya kerja pemerintah di dalam menangani masalah kebakaran hutan tersebut.

berkoordinasi, dan tugas yang diberikan tersebut merupakan ujung tombak dalam proses penegakan hukum sistem peradilan pidana.

Sebagaimana ditegaskan oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, bahwa di samping polisi sebagai penyidik tunggal, juga diakui adanya penyidik di luar instansi Kepolisian yaitu yang dikenal dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Kemudian berdasarkan Surat Keputusan Dirjen Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam No. 140/Kpts/DJ-VI/1998 tentang Pedoman Kerja Penyidik PNS (PPNS) Lingkup Departemen Kehutanan dan Perkebunan, antara lain dinyatakan sebagai berikut :

Pedoman kerja PPNS Departemen Kehutanan dan Perkebunan wajib dijadikan pegangan atau acuan dalam pelaksanaan penyidikan bagi PPNS Dep. Kehutanan dan Perkebunan. PPNS memiliki wewenang teknis penyidikan perkara tindak pidana di bidang kehutanan dan perkebunan, mulai dari pemberitahuan dimulainya penyidikan sampai dengan penyerahan berkas perkara ke Penuntut Umum. Penyidikan tindak pidana dilaksanakan setelah diketahui bahwa suatu peristiwa yang terjadi merupakan tindak pidana yang dapat diketahui melalui beberapa sumber, yaitu antara lain melalui laporan, pengaduan, tertangkap tangan atau diketahui langsung oleh PPNS yang bersangkutan. Mengenai dasar hukum Koordinasi dan Pengawasan adalah KUHAP, PP No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, dan Juknis Kapolri No.Pol: Juknis/05/XI/1983 tentang Hubungan Kerja Antara Penyidik Polri dengan PPNS. Jadi antara PPNS Departemen Kehutanan dengan penyidik polisi di dalam melaksanakan penyidikan di bidang kehutanan dilakukan secara koordinasi.

Dengan tidak dilaksanakannya penyidikan/penyelidikan oleh Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan bersama-sama dengan penyidik Polisi terhadap kasus kebakaran hutan seperti di tahun 1997 maka hal tersebut secara otomatis telah menghambat proses pemeriksaan selanjutnya yaitu tahap

petuntutan oleh Jaksa dan mengadili oleh pengadilan.¹⁵³ Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa peradilan pidana sebagai lembaga yang melayani kepentingan dan perlindungan hukum yang berada di tengah-tengah masyarakat maka sehubungan dengan tidak dilaksanakannya proses penegakan hukum terhadap kasus pembakaran hutan adalah belum bisa melaksanakan berfungsinya. Ini dikarenakan keberadaan peradilan belum bisa memberikan rasa keadilan dan kepastian sebagaimana yang di dambakan oleh setiap orang/masyarakat terutama sekali korban kebakaran hutan.

Memang benar apa yang dinyatakan dalam Laporan Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia, Dampak, Faktor dan Evaluasi, hasil Studi "*Environmental Emergency Project*" Kerjasama PBB dan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI, bahwa pada tahun 1997 untuk pertama kali dalam sejarah kebakaran hutan dan lahan, ada upaya menegakkan hukum terhadap perusahaan yang diduga melakukan pembakaran hutan dan lahan. Sebelum kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 pemerintah selalu menganggap masyarakat peladang berpindah-lah sebagai pihak yang mengakibatkan kebakaran hutan, sehingga penegakan hukum kebakaran hutan lebih ditujukan kepada mereka.¹⁵⁴ Akan tetapi setelah terjadinya kebakaran hutan dan lahan di

¹⁵³ Wawancara dengan salah seorang jaksa di Kejaksaan Negeri Sintang, tanggal 25 Mei 2000.

¹⁵⁴ Hal ini antara lain seperti pada tanggal 16 dan 18 September 1997 Departemen Kehutanan mengumumkan dan menenagur 176 perusahaan HTI, perkebunan dan penyediaan lahan transmigrasi karena diduga pembukaan lahan dengan cara membakar yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan secara besar-besaran. Kemudian pada tanggal 2 Oktober 1997 Departemen Kehutanan mencabut 151 IPK perusahaan yang diduga melakukan pembakaran, dan pada tanggal 8 Oktober 1997 mencabut 15 IPK. Selanjutnya sampai akhir Oktober 1997, Markas Besar Polri mengumumkan sejumlah 24 tersangka perorangan dan 24 perusahaan yang diduga membakar hutan dan lahan telah disidik. Dari 24 tersangka perorangan (14 kasus perorangan) termasuk diantaranya lima kelompok petani Sumatera Selatan yang ditindak. Dari 24 kasus perusahaan (23 perusahaan PMDN dan satu PMA) termasuk diantaranya kasus PT.BHS (Jambi), yang menjadi tersangka adalah buruh perusahaan. Sampai akhir Januari 1998 Polri telah menyelidiki dan menyidik puluhan perusahaan di berbagai daerah, dan di Kalimantan Barat terdapat satu perusahaan masih dalam proses penyelidikan. Laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia - Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.cit. hal. 134-136.

tahun 1997 janji pemerintah untuk menindak tegas terhadap sekian banyak perusahaan seperti HTI dan HPH yang melakukan pembakaran hutan dan lahan tersebut hanyalah berupa ancaman kosong belaka, melainkan terhadap mereka hanya dijatuhi sanksi administratif, sedangkan mengenai sanksi perdata dan pidana tidak dilaksanakan sama sekali. Seharusnya terhadap perusahaan tersebut diajukan ke muka sidang pengadilan untuk mempertanggung jawabkan perbuatannya, namun hal ini hanyalah sekedar janji-janji politik belaka dari pemerintah yang dalam kenyataannya tidak pernah dilaksanakan.¹⁵⁵

Memang ada perusahaan yang di sidangkan perkara pidananya ke muka pengadilan seperti terhadap PT TG di Pengadilan Negeri Bengkalis (Riau), namun pemeriksaannya tidak dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan atau terhadap pelaku pembakaran hutan yang bersangkutan belum atau tidak dijatuhi sanksi pidana.¹⁵⁶ Di Kalimantan Barat memang ada pengusaha/pihak perusahaan yang sedianya akan diperiksa sampai ke pengadilan yaitu terhadap satu pengusaha/perusahaan pelaku pembakaran lahan tahun 1999 dalam hal ini pihak PT Bumi Pratama Khatulistiwa (BPK) di Kabupaten Pontianak (Kalbar) yang diduga keras melakukan pembakaran, tetapi janji pemerintah dan penegak hukum yang bertekad untuk menyelesaikannya sampai di muka pengadilan hingga sekarang tidak terlaksana. Menurut Syaharuddin,¹⁵⁷ belum atau tidak

¹⁵⁵ Herry Liyus, Tesis "Penegakan Hukum Lingkungan dalam Rangka Perlindungan Korban Pencemaran kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Jambi", Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang 1998, hal. 116.

¹⁵⁶ Laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.Cit. hal. 138.

¹⁵⁷ Wawancara terhadap Syaharuddin, Kepala Seksi Sarana Penyuluhan Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 17 April 2000.

diajukannya para pengusaha atau pihak perusahaan yang melakukan pembakaran hutan tahun 1997 ke pengadilan, dikarenakan hal tersebut sulit untuk dilaksanakan. Demikian pula menurut **Hendrik Nunde** bahwa terhadap para pengusaha atau pihak perusahaan yang melakukan pembakaran hutan tahun 1997 sulit untuk dihadapkan di muka sidang pengadilan, ini disebabkan banyak faktor yang menjadi penyebabnya.¹⁵⁸ Sehubungan dengan ini, ketika penulis menanyakan faktor-faktor apa yang dimaksudkan, ternyata Hendrik hanya menjawab bahwa tentunya mengenai hal tersebut penulis lebih mengetahuinya. Di sini informen yang bersangkutan keberatan untuk memberikan jawaban atau penjelasan yang lebih rinci dan transparan.¹⁵⁹

Demikian pula mengenai penegakan hukum secara administratif selama ini oleh instansi yang berwenang memberikan izin usaha dan melakukan pengawasan terhadap pihak-pihak yang diduga melakukan pembakaran hutan sebenarnya juga masih minim. Penyebab lemahnya penegakan hukum administrasi antara lain adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) pada instansi sektoral yang berwenang dan kurangnya pengawasan terhadap para pemegang hak pemanfaatan hutan.¹⁶⁰ Bahkan selama ini mengenai penegakan

¹⁵⁸ Wawancara dengan Hendrik Nunde Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 28 Maret 2000.

¹⁵⁹ Informen yang bersangkutan keberatan untuk memberikan penjelasan atau jawabannya lebih lanjut secara detil dan transparan, terlebih-lebih lagi ketika pada akhirnya penulis menanyakan atau mengorek segala sesuatu yang melatarbelakangi atau sesuatu yang ada di balik tidak dilaksanakannya penegakan hukum (pidana) sebagaimana mestinya terhadap kasus kebakaran hutan di tahun 1997 yang dilakukan oleh korporasi, misalnya apakah ada unsur suap, Nepotisme, Kolusi, Korupsi di kalangan penguasa/pejabat pemerintah dengan pihak korporasi/konglomerat yang terlibat dalam kasus kebakaran hutan tahun 1997 yang lalu ?. Dalam hal ini, tampaknya pada diri informen yang bersangkutan bersikap ragu-ragu, takut, dan bahkan berupaya menutup-nutupi sesuatu yang ada di balik tidak dilaksanakannya penegakan hukum (pidana) terhadap kasus tersebut.

¹⁶⁰ Tindakan administratif yang dikenakan kepada para pemegang hak pemanfaatan hutan yang dinilai melakukan pelanggaran merupakan kewenangan departemen sektoral yang membawahnya. Misalnya Departemen kehutanan berwenang untuk mengambil tindakan administratif terhadap perusahaan-perusahaan HPH/HTI yang melakukan pembukaan lahan dengan

hukum secara administrasi masih menimbulkan tanda tanya, oleh karena selain penyelesaiannya dinilai tidak transparan juga mengandung kepentingan-kepentingan tertentu yang tidak lepas dari adanya dugaan perbuatan kejahatan Nepotisme, Kolusi, dan Korupsi (NKK).

Pada dasarnya bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan di dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi selama ini terdapat berbagai kendala yang mempengaruhinya, yaitu seperti undang-undang yang ada belum jelas dan tegas, kualitas dan kuantitas aparat penegak hukumnya sendiri yang masih belum memadai, sarana dan prasarana yang ada belum mendukung, kesadaran masyarakat yang masih kurang, dan sebagainya.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang perlindungan hutan, bahwa instansi-instansi Kehutanan di daerah Tingkat I bertanggung jawab atas perlindungan hutan baik di dalam maupun di luar kawasan hutan. Yang dimaksud dengan "Instansi-instansi Kehutanan di Daerah Tingkat I adalah meliputi : Kantor Wilayah Departemen Kehutanan, Dinas

membakar tanpa izin pembakaran terkendali. Departemen Pertanian berwenang atas perusahaan perkebunan. Departemen transmigrasi berwenang atas perusahaan pembuka lahan untuk daerah transmigrasi.

Di sisi lain, masing-masing departemen sektoral dibebani kewajiban untuk mendorong peningkatan pendapatan di sektor masing-masing. Departemen Pertanian mempunyai misi meningkatkan produksi hasil pertanian, termasuk hasil perkebunan. Bahkan sejak beberapa waktu yang lalu pemerintah mencanangkan tekadnya menjadikan Indonesia sebagai eksportir kelapa sawit terbesar di dunia. Demikian pula misi Departemen Kehutanan sejalan dengan tekad pemerintah yang ingin menjadikan Indonesia sebagai produsen pulp dan kertas terbesar di dunia. Dengan demikian terjadi konflik dalam departemen sektoral antara kepentingan untuk meningkatkan produksi dari ekstraksi dari sumber daya alam dengan kepentingan pelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam.

Adanya nuansa konflik kepentingan ini terlihat dari tindakan administratif Departemen Kehutanan mengembalikan 45 IPK tiga bulan setelah dicabut. Alasannya perusahaan-perusahaan yang IPK-nya dicairkan kembali dinilai telah memiliki sarana, peralatan dan tenaga untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan. Alasan ini terlihat artifisial. Apabila benar perusahaan-perusahaan tersebut memiliki sarana dan prasarana pemadaman kebakaran, maka kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya dapat dikendalikan. Padahal berdasarkan data resmi, di areal perusahaan-perusahaan tersebut terjadi kebakaran sehingga termasuk dalam daftar perusahaan yang IPK-nya harus dicabut. Selain itu, dalam penjelasan mengapa mencairkan kembali IPK perusahaan-perusahaan tersebut tidak ada perincian tentang kuantitas dan kualitas sarana, peralatan dan tenaga yang benar-benar telah tersedia di perusahaan tersebut. Hal ini memperlihatkan ketidakpastian tindakan administratif terhadap pelaku yang diduga melakukan pelanggaran. Laporan tentang Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia - Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.Cit. hal 134-144.

Kehutanan, Unit Perum Perhutani dan Unit Pelaksanaan di Lingkungan Departemen Kehutanan. Khusus Pejabat Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan selain diberi tugas untuk mengurus hutan tetapi juga bertugas sebagai Kepolisian Khusus yaitu untuk melindungi hutan dan hasil hutan (Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985). Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985, bahwa "keberadaan pejabat Kepolisian Khusus tersebut dianggap sangat penting yaitu untuk melaksanakan perlindungan hutan, karena hutan adalah milik Negara" {Pasal 16 ayat (2)}. Tugas Kepolisian Khusus tersebut menurut Pasal 16 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 adalah :

- a. Mengadakan patroli/perondaan di dalam kawasan hutan dan wilayah sekitar hutan (kring);
- b. Memeriksa surat-surat atau dokumen yang berkaitan dengan pengangkutan hasil hutan di dalam kawasan hutan atau wilayah sekitar hutan (kring) dan daerah-daerah lain yang oleh Pemerintah Daerah ditentukan sebagai wilayah kewenangan Pejabat tersebut untuk memeriksa hasil hutan;
- c. Menerima laporan tentang telah terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan dan kehutanan;
- d. Mencari keterangan dan barang bukti terjadinya tindak pidana di bidang kehutanan;
- e. Dalam hal tertangkap tangan, wajib menangkap tersangka untuk diserahkan kepada penyidik Polri;
- f. Membuat dan menandatangani laporan tentang terjadinya tindak pidana di bidang kehutanan.

Di Kalimantan Barat sampai di tahun 1999 memiliki sebanyak 294 Polisi Kehutanan, yang tersebar di beberapa wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) yang ada di lingkungan Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, dan disamping itu memiliki 24 tenaga staf Kantor Dinas Kehutanan

Kehutanan Tingkat I Kalimantan Barat. Dari 294 Polisi Kehutanan atau Jagawana tersebut apabila dilihat berdasarkan wilayah kerja atau tempat tugasnya, adalah sebagai berikut ¹⁶¹ :

1. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Pontianak, memiliki 41 Polisi Kehutanan
2. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Batu Ampar, memiliki 48 Polisi Kehutanan
3. Di wilayah kerja Dinas Kehutanan Tingkat II Sambas, memiliki 33 Polisi Kehutanan
4. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Sanggau, memiliki 26 Polisi Kehutanan
5. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Sintang Utara, memiliki 25 Polisi Kehutanan
6. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Sintang Selatan, memiliki 16 Polisi Kehutanan
7. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Semitau, memiliki 17 Polisi Kehutanan
8. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Putussibau, memiliki 20 Polisi Kehutanan
9. Di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Ketapang, memiliki 51 Polisi Kehutanan
10. Di TPKHIP Pontianak, memiliki 17 Polisi Kehutanan .

Mengenai Polisi Kehutanan di Kalimantan Barat yang berjumlah 294 orang seperti telah penulis sebutkan sebelumnya di atas masih belum dapat dikatakan memadai. Oleh karena dari jumlah tersebut jika dibandingkan dengan luas wilayah hutan dan kondisi hutan yang sedemikian luasnya di Kalimantan Barat, maka tugas Polisi Kehutanan masih tetap belum mampu menangani kasus kebakaran hutan dan lahan. Sebagai contoh, di Kabupaten Sintang yang memiliki sebanyak 41 Polisi Kehutanan yaitu gabungan dari Polisi Kehutanan yang ada di Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Sintang Utara dan Polisi Kehutanan yang

¹⁶¹ Kantor Wilayah Departemen Kehutanan Propinsi Kalimantan Barat, dan Dinas Kehutanan Tingkat I Kalimantan Barat, Tanggal 28 Maret 2000 dan 17 April 2000.

ada di Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) Sintang Selatan. Jika dari 41 Polisi Kehutanan tersebut di bandingkan dengan luas wilayah hutan yang ada di Kabupaten Sintang yaitu 3.227.900 hektar (Menurut data Tata Guna Hutan Kesepakatan tahun 1997/1998) dan ditambah kondisi wilayah hutannya, maka jumlah Polisi Kehutanan tersebut masih dianggap belum memadai.

Kemudian dari sebanyak 294 Polisi Kehutanan yang tersebar di beberapa di wilayah kerja Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH) yang ada di lingkungan Dinas Kehutanan Kalimantan Barat tersebut, jika dilihat kepangkatan dan golongannya, maka Pangkat dan Golongan yang paling tinggi adalah hanya sampai pada Golongan III a yaitu berjumlah 16 orang (menurut rekapitulasi Jagawana atau Polisi Kehutanan di Propinsi Kalimantan Barat sampai dengan tanggal 31 Agustus 1999). Sedangkan sebagian besarnya adalah mereka yang berpangkat dan Golongan II a,b,c,d, bahkan sisanya adalah mereka yang berpangkat Golongan I b,c, dan d. Berarti mereka yang memiliki pendidikan formal/ sederajat dengan sarjana (S-1) atau yang diperkirakan memiliki pengetahuan dan wawasan relatif lebih menguasai bidangnya adalah hanya sebagian kecil saja jumlahnya, sedangkan yang tidak memiliki pendidikan formal/ sederajat dengan sarjana (S-1) atau yang dianggap memiliki pengetahuan dan wawasan relatif kurang menguasai bidang kehutanan adalah lebih banyak jumlahnya. Dengan demikian secara umum dapat dikatakan bahwa dari segi sumber daya manusia, keberadaan organisasi pemerintah dalam hal ini Instansi kehutanan dan jajarannya di daerah Kalimantan Barat masih sangat lemah, karenanya kurang bisa diandalkan kemampuan dan keahlian untuk bekerja lebih

baik dan profesional terutama dalam melaksanakan proses penegakan hukum seperti terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan. Jadi salah satu faktor penyebab tidak dapat bekerjanya birokrasi pemerintah dengan baik dalam melaksanakan proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan tahun 1997 yang lalu, adalah selain jumlah Polisi Kehutanannya yang masih sedikit, juga dikarenakan masih lemah dan tidak profesionalnya Polisi Kehutanannya yang bersangkutan.

Menurut penjelasan Pasal 16 PP No. 28 Tahun 1985 dijelaskan, Kepolisian Khusus Departemen Kehutanannya tersebut selain bertugas di wilayah kerjanya dapat pula digerakkan dan dikendalikan sesuai dengan kebutuhan ke wilayah hutan tertentu, oleh karena demikian luasnya wilayah hutan sedangkan jumlah aparat sangat terbatas serta kondisi lapangan yang sulit dijangkau (Penjelasan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan). Daerah Kalimantan Barat sebagai salah satu propinsi yang memiliki wilayah daratan yang cukup luas, dan memiliki hutan yang terbesar keempat setelah Irian Jaya, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Tengah, yaitu sekitar 6,39 persen dari luas kawasan hutan di Indonesia, dan menurut Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) tahun 1995/1996, Luas hutan di Kalimantan Barat seluruhnya adalah 14.617.945 hektar. Ditambah lagi dengan kondisi hutannya yang sulit untuk dijangkau dan terpencil, serta jauh dari ibukota kecamatan, dimana dari hasil penelitian yang dilakukan **Plorius** mengenai pengawasan terhadap upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan, diketahui bahwa salah satu hambatan dalam pengawasan terhadap pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan adalah, kawasan yang diawasi cukup luas,

apalagi di Kecamatan Nanga Pinoh Kabupaten Sintang, untuk menuju ke kawasan hutan umumnya sulit untuk dijangkau secara cepat. Jauhnya jarak tempat dari dusun/Desa dengan ibukota Kecamatan, sehingga mobil unit pemadam kebakaran untuk menuju ke lokasi kebakaran mengalami kendala.¹⁶² Demikian pula dengan masalah sarana transportasi dan kendaraan yang umumnya masih sangat minim, sehingga hal-hal seperti itulah yang mempersulit aparat untuk mencapai lokasi atau areal dengan cepat dan tepat serta profesional di dalam rangka melaksanakan tugasnya baik dalam hal berupaya memadamkan api kebakaran hutan maupun dalam hal melakukan penyelidikan atau penyidikan apabila ada areal atau lahan di kawasan hutan tersebut terjadi kebakaran hutan. Contohnya, ketika aparat yang berwenang hendak ikut memadamkan api di areal atau lahan yang terbakar setelah terlebih dahulu mendapatkan informasi atau mengetahuinya sendiri, maka seharusnya aparat yang bersangkutan dapat ikut memadamkan api menuju ke areal atau lahan yang terbakar dan ikut menangani upaya pemadaman tersebut dalam waktu yang relatif cepat dan tepat. Namun kenyataannya lain, petugas baru tiba di tempat atau di lokasi kebakaran setelah beberapa lama atau beberapa hari kemudian sehingga api sudah semakin membesar atau menjalar membakar segala yang ada di hutan dan lahan. Itulah sebabnya bencana kebakaran hutan di Kalimantan Barat pada tahun 1997 realitasnya sampai berlangsung hingga cukup lama yaitu antara bulan Juni sampai dengan September 1997.

¹⁶² Florius, *Pengawasan Terhadap Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Kecamatan Nanga Pinoh Kabupaten Dati II Sintang*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak, Tahun 1997, hal 76-77.

Pejabat pegawai negeri sipil yang telah diberi wewenang sebagai Kepolisian Kehutanan atau Jagawana tersebut di atas berdasarkan Pasal 17 ayat (1) PP No. 28 Tahun 1985 dapat diangkat sebagai Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di bidang Kehutanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana Jo. Pasal 2 PP Nomor 27 Tahun 1983 tentang Pelaksanaan KUHAP, yaitu berwenang untuk :

- a. menerima laporan atau pengaduan tentang telah terjadinya tindak pidana yang menyangkut hutan dan kehutanan;
- b. menyuruh berhenti dan memeriksa tanda pengenal seorang yang berada dalam kawasan hutan dan wilayah sekitar hutan;
- c. melakukan pengeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana di bidang kehutanan;
- d. mengambil seseorang untuk didengar keterangannya dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi atas tindak pidana di bidang kehutanan;
- e. membuat dan menandatangani Berita Acara;
- f. mengadakan penghentian penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana di bidang kehutanan;
- g. meminta petunjuk dan bantuan penyidikan kepada penyidik POLRI.

Menurut peraturan perundang-undangan tentang kehutanan yang baru, yaitu Pasal 77 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, ditegaskan :

- (1) Selain pejabat penyidik kepolisian Negara Republik Indonesia, pejabat pegawai Negeri Sipil tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengelolaan hutan, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- (2) Pejabat penyidik pegawai negeri sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berwenang untuk :
 - a. melakukan pemeriksaan atas kebenaran laporan atau keterangan yang berkenaan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;

- b. melakukan pemeriksaan terhadap orang yang diduga melakukan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan;
 - c. memeriksa tanda pengenal seseorang yang berada di dalam kawasan hutan atau wilayah hukumnya;
 - d. melakukan penggeledahan dan penyitaan barang bukti tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - e. meminta keterangan dan barang bukti dari orang atau badan hukum sehubungan dengan tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan dan hasil hutan;
 - f. menangkap dan menahan dalam koordinasi dan pengawasan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - g. membuat dan menandatangani berita acara;
 - h. menghentikan penyidikan apabila tidak terdapat cukup bukti tentang adanya tindak pidana yang menyangkut hutan, kawasan hutan, dan hasil hutan.
- (3) Pejabat penyidik Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memberitahukan dimulainya penyidikan dan menyerahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum, sesuai Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

Dari hasil penelitian terhadap **Hendrik Nunde**, diketahui bahwa ketika di Kalimantan Barat terjadi kebakaran hutan di tahun 1997, mengenai keberadaan aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan masih belum memadai karena jumlahnya hanya sebanyak 4 orang dan belum proaktif, sehingga dianggap belum mampu melaksanakan proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan sebagaimana yang diharapkan. Sekarang ini keberadaan PPNS Departemen kehutanan di Kalimantan Barat sedang diupayakan untuk ditingkatkan antara lain dengan mengirim sebanyak 60 orang ke Pusdiklat di Bogor guna dididik dan dilatih menjadi PPNS Departemen

Kehutanan. Untuk tahun 1999 ke depan diupayakan bahwa yang menjadi Polisi Kehutanan disyaratkan minimal sarjana atau S-1.¹⁶³

Melihat kuantitas dan kualitas aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan seperti yang terdapat di Kalimantan Barat tersebut di atas dan jika dikaitkan dengan luasnya wilayah hutan, jauh dan kondisi hutan yang harus dihadapi seperti yang telah penulis kemukakan sebelumnya maka sudah barang tentu hal tersebut bisa menyulitkan aparat penyidik penyidik pegawai negeri sipil tersebut untuk melakukan penyelidikan. Namun bukan berarti dalam hal tersebut membuat aparat yang bersangkutan meninggalkan tugasnya dengan begitu saja sehingga tidak melaksanakan pengecekan ke lapangan atau di tempat kejadian kebakaran hutan, seperti melakukan pengumpulan keterangan dari orang-orang yang mengetahuinya atau mencari pelaku pembakar hutan, mencari dan mendapatkan benda-benda yang bisa dijadikan barang bukti, dan sebagainya dalam rangka penyelidikan di lokasi kebakaran hutan dan lahan. Dengan kata lain walaupun kondisi hutan sulit dijangkau dan jarak kebakaran hutan tersebut jauh dari ibukota kecamatan atau jauh dari kantor aparat, sebenarnya bukanlah merupakan alasan yang tepat untuk tidak dilaksanakan penyelidikan dan penyidikan. Oleh karena biar bagaimanapun juga segala kesukaran atau kesulitan yang menjadi kendala dalam penyelidikan dan penyidikan tersebut sedapat mungkin harus diupayakan untuk dijalani atau dilalui oleh aparat yang

¹⁶³ Wawancara Terhadap Hendrik Nunde Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Kehutanan Kalbar, tanggal 28 Maret 2000.

bersangkutan guna mendapatkan hal-hal yang diperlukan dalam penyelidikan dan penyidikan sehingga diharapkan akan diperoleh kebenaran dan kepastiannya.

Namun demikian hal tersebut di atas tidak dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan beserta jajarannya. Dengan kata lain birokrasi pemerintah tidak mempunyai kemauan untuk melakukan secara sungguh-sungguh untuk melaksanakan penyelidikan dan penyidikan. Memang ada upaya dari birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan di Kalimantan Barat untuk menyusun tim dan turun ke lokasi kebakaran hutan, itupun pada saat kebakaran hutan berlangsung sudah cukup lama dan setelah mendapat surat dari Menteri Kehutanan tertanggal 8 Agustus 1997 No. 899/Menhut-VI/97 yang ditujukan untuk Kanwil-Kanwil Departemen Kehutanan Propinsi se-Sumatera dan se-Kalimantan, yaitu mengenai terjadinya kebakaran hutan atau adanya titik-titik api (hot spot) di areal perusahaan yang mengelola hutan yang dipantau dari laporan hasil pantauan satelit NOAA. Sehubungan dengan hal tersebut, **Syahrudin** menyatakan bahwa Departemen Kehutanan dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan hanya menangani hal-hal yang menjadi tugas yang disanggupinya di lapangan yaitu seperti membantu memadamkan api kebakaran, dan mencari penyebabnya, kemudian hasilnya di serahkan kepada kepolisian. Namun yang paling utama adalah melaporkan apa yang diketahui atau diperoleh tersebut kepada Menteri Kehutanan, Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat termasuk mengenai sekian

banyak perusahaan pengelola hutan HTI dan HPH yang terlibat dalam kasus kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 1997 di Kalimantan Barat.¹⁶⁴

Kedatangan tim tersebut ke lokasi kebakaran tidak bisa dikatakan untuk sungguh-sungguh melaksanakan apa-apa yang seharusnya dilakukan di dalam suatu penyelidikan atau penyidikan terhadap suatu tindak pidana kejahatan, melainkan hanya untuk melihat atau mengetahui secara umum saja misalnya apa penyebab kebakaran hutan, tetapi tanpa disertai dengan upaya untuk mencari, mendapatkan dan mengumpulkan hal-hal yang diperlukan seperti informasi-informasi, barang-barang bukti, saksi-saksi yang berkaitan dengan kasus pembakaran hutan ataupun mengidentifikasi pelaku pembakaran (pihak perusahaan) guna mendukung proses pemeriksaan selanjutnya, agar nantinya bisa menjerat perusahaan yang bersangkutan sesuai hukum yang ada.

Dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan seperti di tahun 1997 yang lalu di Kalimantan Barat, menurut **Syahrudin**, bahwa antara instansi/Departemen Kehutanan dalam hal ini aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan dengan Kepolisian dalam hal ini Penyidik Polri belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena Instansi Kehutanan dalam hal ini PPNS Departemen Kehutanan untuk selanjutnya selama ini belum pernah dilibatkan untuk berkerjasama dengan penyidik Polri melakukan penyidikan atau pemeriksaan terhadap perusahaan HTI atau HPH yang terlibat dalam kasus kebakaran hutan atau lahan. Padahal PPNS Departemen Kehutanan

¹⁶⁴ Wawancara Terhadap Syahrudin Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 14 April 2000.

juga mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan di bidang Kehutanan bersama-sama dengan Penyidik Polri, selain itu PPNS Departemen Kehutanan juga dianggap lebih mengetahui mengenai masalah kehutanan dan perkebunan dari pada Penyidik. Selain itu, Syaharuddin juga menyatakan bahwa sebenarnya pihak perusahaan yang diduga sebagai pihak yang menyuruh atau pihak berada dibelakang layar atas kasus pembakar hutan mau saja diperiksa dan dihadapkan ke pengadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, tetapi asalkan masyarakat yang melakukan pembakaran secara langsung juga diperiksa dan diadili sesuai dengan hukum yang berlaku. Tetapi sayang tampaknya pemerintah tidak berkeinginan untuk memproses atau mengadili masyarakat yang dimaksud, jadi di sinilah antara lain masalah yang dihadapi hingga sekarang ini.¹⁶⁵

Seperti telah penulis singgung sebelumnya bahwa pada prinsipnya institusi yang paling terdepan dalam upaya penegakan hukum adalah Kepolisian, dan dalam sistem hukum acara pidana dinyatakan bahwa polisi adalah merupakan penyidik tunggal yang keberadaannya diakui oleh Undang Undang No. 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, namun demikian di samping polisi sebagai penyidik tunggal, di dalam KUHP sendiri diakui pula adanya penyidik di luar instansi Kepolisian yaitu yang dikenal dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil antara lain seperti Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen kehutanan yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk

¹⁶⁵ Hasil wawancara terhadap Syaharuddin Kepala Seksi Sarana Penyuluhan Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 17 April 2000.

melakukan penyidikan sebagaimana terlihat pada bunyi ketentuan Pasal 1 butir 1 KUHAP.¹⁶⁶

Dengan demikian untuk tindak pidana yang berkaitan dengan kekayaan sumber daya hutan antara lain seperti kerusakan, kebakaran hutan, pencurian kayu di hutan, penyelundupan kayu hutan dsb maka lembaga yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan serta tindakan hukum lainnya adalah selain polisi juga dari Instansi Kehutanan (Dinas Kehutanan/PPNS Dep. Kehutanan). Dengan kata lain mengenai penegakan hukum seperti terhadap kasus kehutanan terutama pada tahap penyidikannya selain dilakukan oleh Kepolisian sebagai penyidik juga dilakukan bersama-sama dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan secara berkoordinasi.

Dari ketentuan Pasal 77 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah penulis sebutkan sebelumnya di atas jika dilihat secara teoritis, bahwa keberadaan dan tugas Polisi Kehutanan atau PPNS Departemen Kehutanan adalah cukup penting di dalam rangka penegakan hukum terhadap kejahatan di bidang kehutanan termasuk kasus pembakaran hutan yaitu dalam hal melaksanakan penyelidikan dan penyidikan bersama-sama Penyidik Polisi dengan saling berkoordinasi yang baik. Keberadaan dan tugas PPNS Departemen Kehutanan tersebut dikatakan cukup penting dengan pertimbangan, bahwa PPNS Departemen Kehutanan tersebut dianggap lebih mengetahui hal-hal yang berkaitan dengan masalah kehutanan. Kepolisian/penyidik Polisi yang pada

¹⁶⁶ Pasal 1 butir 1 KUHAP : "Penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan."

umumnya dianggap mengetahui tentang hukum secara umum, maka dari itu adanya koordinasi yang baik adalah sangat penting sekali antara Instansi Kehutanan/PPNS Departemen Kehutanan dan Kepolisian/Penyidik Polisi.

Walaupun secara formal PPNS Departemen Kehutanan ditunjuk atau ditugaskan sebagai sebagai aparat penegak hukum khusus dalam kasus-kasus kejahatan di bidang kehutanan, namun demikian statusnya tetap sebagai aparat pemerintah dalam hal ini Instansi Departemen Kehutanan. Sedangkan dalam hal melaksanakan penyidikan, ia harus dasarkan kepada ketentuan undang-undang atau berpedoman yang mengaturnya serta hukum acara pidana (KUHP). Terkadang di dalam kenyataannya di lapangan, adanya pegawai negeri sipil yang diberi wewenang melakukan penyidikan tidak jarang menimbulkan permasalahan, terutama menyangkut masalah koordinasi dan persepsi antara Instansi kehutanan/PPNS Departemen kehutanan dengan Kepolisian/Penyidik Polisi di dalam proses penegakan hukum bidang kehutanan. Apalagi jika dilihat dari konteks *Integrated Criminal Justice System* yang keberadaannya adalah berupaya merespon kejahatan yang terjadi dalam masyarakat. Maka masalah koordinasi yang baik dan adanya persepsi yang sama antara sesama aparat penegak hukum di dalam upaya mencegah dan memberantas kejahatan (pembakaran hutan) dalam rangka SPP (*Criminal Justice System*) adalah tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Pada dasarnya mengenai wewenang yang diberikan Undang Undang kepada PPNS Departemen Kehutanan untuk melakukan penyidikan adalah cukup besar, dalam arti bahwa wewenang PPNS Departemen Kehutanan sebenarnya

tidak berbeda dengan Kepolisian. Besarnya wewenang ini terlihat dengan diberikannya kewenangan oleh Undang Undang kepada Instansi Kehutanan/PPNS Kehutanan tersebut adalah untuk mengambil tindakan yang diperlukan sehubungan dengan tindak pidana di bidang Kehutanan termasuk juga kasus perusakan/pembakaran hutan. Dengan demikian hal ini dapat memberikan kemungkinan bagi penegak hukum tersebut untuk melakukan diskresi di dalam melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan tindak pidana bidang kehutanan. Dikarenakan Instansi Kehutanan/PPNS Departemen Kehutanan dan Polisi merasa mempunyai wewenang dan kekuasaan yang penuh dan otonom, mulai dari penyelidikan sampai pada penyidikan terhadap tindak pidana yang dilakukan dan juga tindakan hukum yang diperlukan misalnya : penangkapan, mendapatkan barang bukti, pemeriksaan badan, pembuatan berkas, dan sebagainya, yakni sebagaimana yang diatur Pasal 77 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang kehutanan. .

Permasalahan yang sering timbul sehubungan dengan besarnya wewenang yang dimiliki baik oleh Instansi kehutanan/PPNS Kehutanan maupun Kepolisian/Penyidik Polisi adalah berupa terbukanya penyimpangan dari tujuan (*Displacement of goals*) semula, dan bahkan penyimpangan berupa penggunaan wewenang yang tidak didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan seperti tidak dilakukannya penangkapan dan penyidikan terhadap pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH (Korporasi) yang melakukan pembakaran hutan secara tidak sah dan tidak terkendali atau yang aktivitasnya dapat dikategorikan sebagai kejahatan. Hal ini merupakan salah satu indikasi dari penggunaan

wewenang yang tidak mendasarkan pada ketentuan perundang-undangan. Demikian juga pengenaan sanksi administratif terhadap korporasi yang melakukan pembakaran hutan secara tidak sah dan tidak terkendali oleh institusi yang hanya didasarkan pada diskresi, ini diakibatkan dari adanya wewenang yang besar. Demikian pula mengenai instansi yang merasa paling mempunyai wewenang dan merasa berhak melakukan penangkapan atau penyidikan sendiri tanpa mengikutsertakan instansi lain yang juga mempunyai wewenang untuk melakukan tindakan yang sama, misalnya seperti masalah berdirinya 30 Sawmil liar oleh warga negara asing yang bertebaran di Kabupaten Kapuas Hulu Propinsi Kalimantan Barat, dalam hal ini **M. Akil Mochtar** anggota DPR RI, menyatakan, hendaknya aparat melakukan koordinasi untuk mengadakan razia besar-besaran terhadap peredaran kayu-kayu ilegal. Ada indikasi kuat telah terjadi permainan antara instansi dan sejumlah pejabat dengan keberadaan sawmil itu. Namun pihak Kepolisian membantah penangkapan kayu-kayu liar selama ini tidak terkoordinasi dengan baik.¹⁶⁷

Akibat lain yang bisa muncul sebagai akibat besarnya wewenang yang dimiliki oleh institusi adalah kemungkinan interpretasi terhadap undang-undang tidak didasarkan pada interpretasi otentik/resmi sebagaimana penafsiran yang diberikan dan dikehendaki oleh undang-undang, tetapi penafsiran tersebut didasarkan pada kepentingan institusi bahkan kepentingan pribadi para *law enforcement*. Sikap seperti ini tentunya mempunyai konsekuensi bahwa betapa

¹⁶⁷ Harian Pontianak Post, Polisi Marah Dibilang Tak Koordinasi, 29 April 2000.

sulitnya memberantas aktivitas pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan HTI dan HPH (korporasi) yang realitasnya tidak jera mengelola hutan dengan pembakaran secara tidak terkendali sehingga mengakibatkan kebakaran hutan, bahkan memperlihatkan peningkatan aktivitasnya, oleh karena tidak diberikannya efek atau sasaran (*adressat*) hukuman atau sanksi sebagai *general prevention* dan tidak bekerja hukum dengan baik.

Dalam kaitannya dengan kasus pembakaran hutan dan lahan di tahun 1997 yang lalu, semestinya instansi Kehutanan/PPNS Departemen Kehutanan tidak hanya berupaya memadamkan atau menanggulangi kebakaran hutan tetapi juga dalam rangka proses penegakan hukumnya hendaknya juga melaksanakan penyidikan bersama-sama dengan Kepolisian/Penyidik Polisi secara koordinasi yang baik. Oleh karena dalam hal ini PPNS Departemen Kehutanan dan Polisi Penyidik mempunyai peran penting dalam proses penegakan terhadap kasus kebakaran hutan tersebut. Sebenarnya dari hasil pantauan satelit NOAA mengenai adanya *Hot Spot* di areal perusahaan HTI dan HPH (korporasi) yang disampaikan oleh Menteri Kehutanan pada tahun 1997 yang lalu kepada Kanwil-Kanwil Kehutanan di Kalimantan dan Sumatera bisa dijadikan sebagai masukan atau bukti awal bagi instansi Kehutanan/PPNS Departemen Kehutanan bersama-sama Kepolisian/Penyidik Polisi untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan seperti ditahun 1997.

Sebenarnya dari hasil evaluasi pantauan satelit NOAA mengenai *Hot Spot* di areal perusahaan HTI dan HPH (korporasi) tersebut sudah bisa dijadikan pegangan aparat yang berwenang/penegak hukum sebagai jalan untuk

menemukan titik terang dalam mengungkap kasus kebakaran hutan dan lahan di tahun 1997, yaitu seperti untuk mencari dan mendapatkan barang-barang bukti, saksi-saksi, dan pada akhirnya memeriksa atau menyidik pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH (korporasi) yang melakukan kegiatan pembakaran hutan tersebut. Pada gilirannya hasil penyidikan atau berkas perkara dan tersangkanya dilimpahkan kepada Jaksa Penuntut Umum guna menuntut di sidang pengadilan. Dengan ini dimaksudkan agar bisa diketahui siapakah pelaku pembakaran hutan yang sebenarnya dan dapat diketahui kepastiannya apakah pihak perusahaan (korporasi) tersebut memang bersalah ataukah tidak.

Di dalam melaksanakan penyelidikan dan penyidikan dalam kasus pembakaran hutan dan lahan tersebut sudah barang tentu dituntut pula adanya kesiapan PPNS kehutanan baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga diharapkan proses penegakan hukum dapat berjalan dengan lancar. Dengan kata lain sebagai bagian dari unsur aparat penegak hukum dalam sistem peradilan pidana, hendaknya PPNS Departemen Kehutanan mematuhi aturan-aturan yang ada juga memandang secara patut atas realitas yang ada dalam kaitannya dengan kasus pembakaran hutan dan lahan seperti yang terjadi di tahun 1997 dan 1999 yang lalu. Pada gilirannya proaktif bersama-sama dengan penyidik Polri melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan tersebut guna menuntut pelakunya demi tegaknya hukum. Tetapi hal-hal tersebut di atas tidak dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan terutama oleh aparat/birokrasi Pemerintah Departemen Kehutanan beserta jajarannya. Seperti telah penulis kemukakan sebelumnya bahwa birokrasi pemerintah merasa pesimis dengan

keberadaan aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan di Kalbar yang ketika itu masih dianggap belum memadai karena jumlahnya hanya sebanyak 4 orang dan belum proaktif, sehingga dianggap belum mampu melaksanakan proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan sebagaimana yang diharapkan. Selain itu tidak adanya perintah dari atasan untuk melakukan penyidikan dan penyidikan terhadap pihak perusahaan seperti HTI atau HPH yang diduga melakukan pembakaran hutan, apalagi melakukan penyelidikan dan penyidikan secara berkoordinasi dengan Penyidik Polisi di dalam kasus tersebut.¹⁶⁸

Demikian pula pihak Kepolisian merasa tidak pernah melakukan koordinasi dengan Penyidik Pegawai Negeri Sipil di bidang Kehutanan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan di tahun 1997, melainkan Kepolisian ikut bekerja memadamkan api kebakaran hutan tersebut dengan masyarakat. Pada dasarnya Kepolisian menunggu limpahan perkaranya dari Departemen Kehutanan. Walaupun Departemen Kehutanan ada menyerahkannya tetapi bukanlah pelimpahan perkara sebagaimana yang seharusnya karena tidak memenuhi syarat atau tidak lengkap.¹⁶⁹

Menurut pandangan **Rousdy Said**, penyebab utama kegagalan dalam penegakan hukum dalam kasus pembakaran hutan adalah sulitnya membuktikan dakwaan pencemaran serta kerusakan lingkungan. Kesulitan pembuktian karena kurangnya pemahaman penyidik dan pengawas tentang tata cara pengumpulan

¹⁶⁸ Wawancara dengan Syaharuddin, tanggal 17 April 2000.

¹⁶⁹ Wawancara dengan Penyidik Polisi - Polresta Sintang, tanggal 30 Mei 2000.

bukti awal yang berkaitan dengan pencemaran dan kerusakan lingkungan akibat kebakaran hutan dan lahan. Selain itu masih rendahnya kepedulian serta keprihatinan hakim terhadap kerusakan lingkungan. Bahkan tidak tertutup kemungkinan pula telah terjadi kolusi antara pengusaha selaku tersangka dengan penyidik dan hakim sehingga para pelaku kejahatan lingkungan sulit tersentuh hukum. Barang bukti dikaburkan. Bahkan apabila didesak publik, penegak hukum mengalihkan tuduhannya kepada penduduk lokal atau *El Nino*. Menurut Rousdy Said kurang logis kalau pembakar hutan atau perusak dan pencemar lingkungan hidup tidak diajukan oleh penyidik ke pengadilan atau jika diadili itupun selalu dibebaskan hakim.¹⁷⁰

Selain beberapa kendala yang telah penulis kemukakan tersebut di atas, pada dasarnya selama ini terdapat beberapa kendala lainnya yang paling mempengaruhi bekerjanya penegak hukum termasuk birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Kendala-kendala inilah yang secara langsung maupun tidak langsung telah menghambat terlaksananya penegakan hukum yang jujur, adil yaitu sebagaimana yang diambakan oleh masyarakat. Kendala-kendala yang dimaksud, adalah seperti adanya beberapa kebijakan yang telah diambil oleh penguasa/pemerintah (Orde Baru) dalam pelaksanaan pembangunan yang lebih mengutamakan pembangunan di bidang

¹⁷⁰ Rousdy Said, Dosen Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak, **Hukum Belum Berihak ...**, Dalam *Harian Kompas* Tanggal 31 Juli 2000.

ekonomi dan stabilitasnya,¹⁷¹ penyelenggaraan pemerintahan yang lebih menggunakan kekuasaan dari pada hukum dan birokrasi yang sentralistik, tidak netral dan tidak profesional seperti yang dilaksanakan oleh penguasa/pemerintah Orde Baru,¹⁷² yang kemudian mengintervensi terhadap kemandirian dan kebebasan peradilan di negeri ini. Bahkan dampak dari adanya intervensi terhadap kemandirian dan kebebasan peradilan oleh pemerintah/eksekutif tersebut dalam realitasnya masih sangat dirasakan hingga di era reformasi sekarang ini.

Demikian juga mengenai ketidakjelasan atau kelemahan/kekurangan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan mengenai kehutanan selama ini, terutama sekali Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 tentang Pokok-Pokok kehutanan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, juga merupakan kendala yang paling mempengaruhi bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan terlebih-lebih pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi seperti perusahaan HTI dan HPH di Kalimantan Barat. Kendala tersebut, antara lain seperti belum atau tidak diaturnya secara tegas selama ini oleh undang-undang tersebut di atas mengenai pertanggung jawaban dan hukuman bagi korporasi yang melakukan pembakaran hutan/lahan; adanya peranan dari unsur militer (ABRI) yang sangat besar di dalam rangka perlindungan dan keamanan hutan dari pada aparat PPNS Departemen Kehutanan; diperbolehkannya

¹⁷¹ Lihat Catatan Kaki Nomor 24, 25, dan 31.

¹⁷² Lihat Catatan Kaki Nomor 80, 81, 82, 83, 88, 94, 95, 96.

pengusaha/pihak perusahaan yang bergerak di bidang kehutanan melakukan kegiatan pengelolaan hutan dengan cara pembakaran terkendali dan sebagainya.

Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan sudah terkooptasi dengan kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa/pemerintah Orde Baru ketika berkuasa yang terkenal otoriter, dimana birokrasi sudah dilanda kritis moral dan menguatnya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dalam tubuh birokrasi.¹⁷³ Sehingga sekarang ini tidak mudah mengubah dalam waktu yang cepat mengenai cara-cara tersebut di atas yang sudah ditanam oleh penguasa/pemerintah Orde Baru di negeri ini. Oleh karena di era reformasi sekarang ini cara-cara seperti itu bahkan masih berlangsung dan masih ada yang mempertahankannya.

Sebenarnya sejak pemerintah Presiden Soeharto berakhir, ada harapan untuk membaiknya birokrasi pemerintah, yang disemangati oleh tuntutan reformasi agar berdampak pula pada upaya mereformasi birokrasi pemerintah. Namun, setelah diamati selama tiga tahun ini, perbaikan itu berjalan di tempat. Tidak banyak kemajuan yang bisa diharapkan. Kondisi dan semangat reformasi tidak tertampung dalam upaya memperbaiki birokrasi pemerintah kita.¹⁷⁴

Penguasa/pemerintah Orde Baru melalui kebijakan-kebijakan yang diambilnya dan dengan kekuatan birokrasi pemerintahan telah merekayasa atau menciptakan kondisi yang sedemikian rupa, baik langsung atau tidak langsung

¹⁷³ HA. Samad Thahir, *Reformasi Birokrasi*, Harian Republika, tanggal 11 September 2000.

¹⁷⁴ Dua tahun pemerintahan BJ. Habibie yang dianggap tidak memperoleh legitimasi rakyat itu, birokrasi pemerintahannya tidak banyak berubah. Birokrasi Habibie meneruskan birokrasi Soeharto. Selama pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang dipilih secara demokratis oleh wakil rakyat, perbaikan juga belum bisa dikatakan memberi fondamen kuat bagi birokrasi pemerintah guna menciptakan sistem yang mantap, profesional, dan netral.

bukan saja sebagai pemicu terjadinya kasus kebakaran hutan dan lahan seperti di tahun 1997 yang lalu, tetapi juga berperan dalam menghambat proses penegakan hukum terhadap kasus pembakaran hutan di Kalimantan Barat seperti di tahun 1997 dimana terhadap para pelakunya (korporasi) tidak diajukan ke Pengadilan dan dijatuhi pidana maupun perdata.

Selama ini bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan beserta jajarannya/PPNS Departemen Kehutanan di Kalimantan Barat dalam menghadapi kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tidak lepas dari kebijakan penguasa/pemerintah Pusat Jakarta semata, yaitu sebagai akibat dari penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat sentralistik. Sedangkan penguasa/pemerintah pusat berkeinginan agar masalah kebakaran hutan dan lahan sedemikian rupa diselesaikan tanpa diproses sampai ke pengadilan dan terhadap pelakunya (korporasi) tidak dijatuhi hukuman terutama secara pidana dan perdata, dan ini dimaksudkan agar tidak mengganggu kepentingan politik penguasa/pemerintah yang sedang berjalan.

Apabila terhadap kasus pembakaran hutan seperti di tahun 1997 tersebut diproses secara sungguh-sungguh menurut hukum baik secara perdata, pidana, dan maupun administratif, maka hal ini bisa membongkar bukan saja kesalahan korporasi tetapi juga kejahatan Nepotisme, Kolusi dan Korupsi (NKK) yang dilakukan oleh para penguasa/pemerintah beserta kelompoknya (konglomerat), dan ini bisa menimbulkan permasalahan yang lebih rumit lagi. Di samping itu tidak mungkin ataupun tidak mudah bagi penguasa/pemerintah untuk mengadili dan menjatuhkan pidana kepada para pengusaha (konglomerat) atau pihak

perusahaan (korporasi) pembakar hutan yang selama ini dijadikan anak-emas atau yang justru telah dilindungi oleh penguasa/pemerintah maupun militer sendiri, serta hukum yang ada masih dianggap sulit untuk menjerat para konglomerat atau korporasi yang bersangkutan.

Dengan tidak diadili dan dijatuhinya pidana terhadap para pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan (korporasi) pembakar hutan, berarti hal ini hanya memberi keuntungan dan perlindungan kepada segelintir orang saja seperti pejabat/penguasa, dan kroni-kroninya atau konglomerat dan sebaliknya tidak memberi perlindungan keadilan dan kebenaran kepada sebagian besar masyarakat Indonesia yang menjadi korban akibat tindakan para korporasi yang amat merugikan itu.

Mengenai bagaimana penguasa/ pemerintah bisa mempengaruhi sehingga tidak dilaksanakannya penerapan hukum sebagaimana yang diharapkan terhadap kasus pembakaran hutan seperti di tahun 1997, pada dasarnya dapat dilihat dari bagaimana penguasa/pemerintah secara aktif mengeluarkan kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa/pemerintah itu sendiri. Kemudian dari kebijakan dan sikap penguasa/pemerintah Pusat tersebut menjadi prioritas yang harus dilaksanakan oleh aparat berwenang (Sentralistik) serta diikuti oleh penegak hukum (penyidik Polisi) yang ada di daerah termasuk di Kalimantan Barat. Adapun kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa/pemerintah dimaksud terlihat sebagai berikut ¹⁷⁵:

¹⁷⁵ Laporan tentang "Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi, Op.Cit., hal. 134-136.

- Pada tanggal 16 dan 18 September 1997, Pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan mengumumkan dan menegur 176 perusahaan diduga melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar yang menjadi penyebab kebakaran hutan dan lahan secara besar-besaran. Oleh Departemen Kehutanan terhadap perusahaan-perusahaan tersebut diberi tenggang waktu 15 hari untuk menyampaikan sanggahannya dalam bentuk Berita Acara Pemeriksaa (BAP) apabila memang tidak melakukan pembakaran.
Untuk menyanggah tuduhan itu mereka membuat bersama-sama dengan Pemerintah Daerah setempat, aparat Kepolisian, maupun instansi sektoral di daerah, seperti Kantor Wilayah, Kantor Departemen atau Dinas Kehutanan, pertanian/Perkebunan dan Transmigrasi. Dari 133 perusahaan perkebunan yang ditegur, 91 perusahaan menyangkal menjadi penyebab kebakaran. Dari 27 perusahaan HTI yang ditegur, 24 perusahaan menyampaikan sanggahannya. Sebagian besar sanggahan yang disampaikan menyatakan sumber api dan kebakaran bukan berasal dari kegiatan atau dari wilayah mereka melainkan akibat rembetan api dari ladang penduduk lokal. Keterangan perusahaan dijadikan keterangan utama dalam BAP. BAP ini dijadikan pedoman penegakan hukum untuk menindak lanjuti kasus kebakaran baik secara administratif maupun pidana.
- Pada tanggal 2 Oktober 1997 Departemen Kehutanan mencabut 151 Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) perusahaan yang diduga melakukan pembakaran.
- Tanggal 8 Oktober 1997 Departemen Kehutanan mencabut lagi 15 Izin Pemanfaatan Kayu (IPK).
- Tetapi pada tanggal 2 Desember 1997 Departemen Kehutanan mencairkan kembali 45 Izin Pemanfaatan Kayu (IPK) yang sebelumnya dicabut. Alasan pencairan kembali ini adalah karena perusahaan-perusahaan itu telah memiliki sumber daya, baik berupa sarana, peralatan maupun tenaga, untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan. Salah satu perusahaan yang dicairkan kembali izin pemanfaatan Kayu-nya, PT.MGI, adalah perusahaan yang menjadi tersangka (diduga sebagai pelaku) perkara pidana pembakaran hutan, seperti dinyatakan oleh markas Besar Polri pada akhir November 1997 (siaran Pers ICEL, Desember 1997).
- Kemudian sampai akhir Oktober 1997, seperti yang diumumkan oleh Markas Besar Polri, sejumlah 24 tersangka perorangan dan 24 perusahaan yang diduga membakar hutan dan lahan telah disidik. Dari 24 tersangka perorangan (14 kasus perorangan) termasuk diantaranya lima kelompok petani Sumatera Selatan yang ditindak. Dari 24 kasus perusahaan (23

Perusahaan PMDN dan satu PMA) termasuk diantaranya kasus PT.BHS (Jambi), yang menjadi tersangka adalah buruh perusahaan. Nampaknya tindakan aparat penegak hukum terfokus pada petani maupun penduduk setempat.

- Sampai akhir Januari 1998 Polri telah menyelidiki dan menyidik puluhan perusahaan di berbagai daerah. Sebanyak 13 perusahaan terdiri atas 10 PMDN di Jambi dan 3 PMA di Riau adalah dalam proses penyidikan, 16 perusahaan yang terdiri dari 15 perusahaan PMDM yang terdiri atas, 7 perusahaan di Riau, 1 di Jambi, 1 di Kalimantan Barat, 4 di Kalimantan Tengah, 1 di Kalimantan Timur, 1 Nusa Tenggara Timur, dan 1 PMA di Sumatera Selatan masih dalam proses penyelidikan. Lima perusahaan terdiri atas 4 perusahaan PMDN dan 1 PMA sedang dalam proses persidangan di pengadilan. Perusahaan tersebut : PT. Multi Gambut Industri, PT. Torus ganda, PT. Riau Baru Wood dan PT. London Sumatera di Lampung. Sedangkan tersangka perorangan, sudah dalam proses penyidikan terdiri atas 5 orang di Jambi, 1 di Sulawesi Selatan, 1 di Sulawesi Utara. Lima lainnya sudah dilimpahkan berkasnya ke Kejaksaan di Sumatera Selatan.

Tetapi sehubungan dengan hal tersebut di atas, Menteri Lingkungan Hidup **Sonny Keraf**, dalam Seminar dan Lokakarya Penegakan Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan di Pekanbaru, tanggal 27 September 2000 menyatakan bahwa, dari sebanyak 176 perusahaan yang diduga melakukan pembakaran hutan tahun 1997, ternyata hingga tahun 1998 hanya satu kasus yang dapat diputuskan di Pengadilan Negeri dan kasus inipun akhirnya diputusan bebas murni oleh Hakim yang diperkuat pada tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung.¹⁷⁶

Walaupun penerapan hukum terhadap kasus pembakaran hutan di tahun 1997 dapat dikatakan gagal, tanpa malu-malu penguasa/pemerintah menyatakan bahwa yang terjadi selama ini, dan yang diadili dalam kasus kebakaran hutan

¹⁷⁶ Harian Republika, 28 September 2000.

adalah hanya pegawai rendahan atau pekerjaanya saja, lepas dari apakah hal tersebut merupakan kebijakan perusahaan atau tidak. Pimpinan perusahaan dan pengurus perusahaan lainnya tidak pernah tersentuh jaring hukum kendati perintah bakar seringkali datang dari mereka.¹⁷⁷

Belum berhasilnya upaya pemidanaan terhadap pihak yang diduga melakukan pembakaran hutan dan lahan di tahun 1997, disebabkan karena adanya kelemahan dan kekurangan, antara lain sebagai berikut ¹⁷⁸ :

1. Kurangnya *political will* (kemauan politik) aparat penegak hukum untuk melakukan penyidikan.
2. Kurangnya akses bagi aparat penegak hukum, khususnya Polisi, untuk memperoleh data tentang adanya/tejadinya kebakaran hutan dan lahan di suatu wilayah.
3. Kurangnya sarana maupun peralatan untuk mendukung penyidikan tindak pidana pembakaran hutan,
4. Adanya perbedaan pemahaman di antara 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 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, khususnya mengenai tindak pidana korporasi (*corporate crime*).
6. Kurangnya integritas aparat penegak hukum dalam menangani perkara pembakaran hutan dan lahan.

Beberapa aparat Kepolisian maupun PPNS di bidang kehutanan mengakui tidak adanya perintah atasan untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan atas kemungkinan tindak pidana pembakaran hutan merupakan salah satu kendala bagi aparat yang berwenang untuk turun ke lapangan. Ketiadaan perintah ini sangat ironis mengingat, di lain pihak, pada saat yang bersamaan Polisi justru diminta untuk menyidik perkara pencemaran sungai oleh limbah cair dari suatu kegiatan.

Sebenarnya beberapa Polisi dan PPNS bidang kehutanan mengunjungi lokasi kebakaran hutan dan lahan. Akan tetapi tidak dalam kepastiannya

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Laporan tentang "Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia – Dampak, Faktor dan Evaluasi", Op.Cit. hal. 138-143.

melainkan sebagai penyidik sebagai bagian dari kegiatan pengumpulan bahan keterangan (*pulbaket*) Tim Bapedal dan sebagai pejabat tinggi di jajaran Kepolisian. Jadi mereka ke lapangan bukan sebagai penyidik lapangan.

Demikian pula meskipun PPNS di bidang kehutanan mengunjungi lokasi kebakaran hutan dan lahan, akan tetapi dilakukan dalam rangka pembuatan berita acara pemeriksaan guna memberi kesempatan bagi perusahaan melakukan sanggahan yang didasarkan pada pernyataan Menteri Kehutanan pada tanggal 16 September 1997.

Salah satu alasan yang diungkapkan oleh pihak Kepolisian mengapa tidak banyak menyidik karena mereka ragu apakah untuk tindak pidana kebakaran hutan, yang dianggap sebagai tindak pidana tertentu, Polisi dapat langsung mengadakan penyidikan atau harus menunggu limpahan perkara dari departemen sektoral terkait, yaitu Departemen Kehutanan. Oleh karena itu Polisi lebih bersikap menunggu limpahan perkara dari departemen tersebut karena menganggap PPNS di lingkungan Departemen kehutanan yang seharusnya turun ke lapangan terlebih dahulu untuk mengadakan penyidikan.

Ada Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 523 Tahun 1993 ketika terjadi pelanggaran ketentuan perlindungan hutan yang diancam pidana, termasuk pembakaran hutan, penyelesaian kasusnya diserahkan kepada PPNS atau penyidik Polri setempat. Selain itu ada konsensus antara pihak Kepolisian dan instansi yang memiliki PPNS apabila pihak Kepolisian yang mulai melakukan penyidikan suatu perkara maka kewajiban meneruskan proses penyidikan berada di tangan Kepolisian, demikian pula sebaliknya. Dalam prakteknya, baik Kepolisian maupun PPNS di bidang Kehutanan saling menunggu untuk memulai penyidikan perkara pidana pembakaran hutan. Hal ini menunjukkan tidak adanya *political will* yang kuat pada instansi-instansi tersebut untuk memulai penyidikan pelaku yang diduga membakar hutan dan lahan.

Pihak Kepolisian mengaku tidak memperoleh data dan informasi sebaran *hot spot* dan hasil *overlay* data dengan peta tata guna tanah, sehingga penyidikan tidak dapat segera dimulai. Sebenarnya sejak bulan Mei 1997 Posko Bapedal secara reguler menyampaikan data satelit dan informasi kebakaran hutan kepada beberapa instansi. Akan tetapi menurut Polisi, Polri tidak termasuk instansi yang memperoleh data reguler tersebut. Selain data satelit, pihak Polri juga merasa tidak memperoleh informasi dari masyarakat atau penjaga hutan (melalui menara pengawas patroli atau lainnya), melalui instansi terkait seperti Departemen Kehutanan dan Pemerintah daerah, tentang terjadinya kebakaran di suatu areal. Aparat menemui kesulitan untuk mencapai lokasi/areal yang terbakar, terutama yang letaknya di pelosok, karena minimnya sarana transportasi dan kendaraan untuk menuju lokasi tersebut. Misalnya, untuk mencapai daerah tertentu di wilayah Kalimantan tengah, waktu yang digunakan untuk menempuh jarak 300 km lebih kurang dua hari. Untuk Bapedal sering kali harus melalui jalan udara. Secara garis

besarnya, kebutuhan untuk melakukan tinjauan ke lokasi kebakaran hutan adalah 70% melalui jalur udara dan hanya 30% yang dimungkinkan untuk mencapai melalui darat. Pada hal sarana angkutan udara (pesawat, helikopter) terbatas jumlahnya dan tidak semua instansi mempunyai akses menggunakan sarana tersebut untuk kepentingan tugasnya.

Melihat dari bekerjanya birokrasi pemerintah dalam kasus pembakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh korporasi terutama di tahun 1997 seperti tersebut di atas, betapa birokrasi pemerintah (penegak hukum) dengan kebijakannya (secara sentralistik) hanya mengutamakan kepentingan politik penguasa/pemerintah semata daripada melaksanakan penegakan hukum baik secara pidana, perdata maupun administratif dengan adil dan benar sebagaimana yang didambakan oleh masyarakat.

Berkaitan dengan kebijakan dan tindakan yang diambil oleh penguasa/pemerintah itulah maka terhadap 22 perusahaan HTI dan HPH (korporasi) di Kalimantan Barat yang melakukan pembakaran hutan seperti di tahun 1997 belum atau tidak dilakukan penyidikan, penuntutan dan diajukan sampai ke pengadilan guna diadili serta dijatuhi sanksi terutama berupa pemidanaan. Demikian pula terhadap 10 perusahaan yang melakukan pembakaran hutan di tahun 1999 belum atau tidak diajukan sampai ke pengadilan dan dijatuhi pidana.

Sehubungan hal tersebut di atas, dan sesuai dengan pernyataan Satijipto Rahardjo, bahwa sejak di Indonesia dibuka pendidikan tinggi hukum pada tahun 1922 sampai sekarang, maka yang dikembangkan secara sistematis dan tertanam kepada calon praktisi hukum, seperti Jaksa, advokat, dan hakim. Maka tidak mengherankan apabila mereka menganggap sistem tersebut sebagai sesuatu yang

absolut, yaitu tak dapat digugat. Dengan sangat menyakitkan kita melihat lolosnya kejahatan-kejahatan yang diproses secara hukum, terutama sejak katanya kita mencanangkan pemberantasan KKN. Dapat dikatakan bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh pemakaian sistem hukum liberal.¹⁷⁹

C. Persepsi Aparat Pemerintah (Birokrat) Terhadap Penegakan Hukum Dalam Kasus Kebakaran Hutan yang Dilakukan Oleh Korporasi.

Pada bagian ini akan diungkapkan mengenai persepsi aparat pemerintah (birokrat) terutama dalam kapasitasnya sebagai penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) Departemen Kehutanan terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, sebagaimana yang dipermasalahkan dalam tulisan ini.

Persepsi timbul adanya dua faktor (eksternal dan internal) yaitu faktor eksternal berupa lingkungan, dan faktor internal berupa proses pemahaman sesuatu termasuk di dalamnya sistem nilai dan tujuan. Keduanya menimbulkan persepsi karena didahului oleh proses yang dikenal dengan komunikasi.¹⁸⁰

Dengan memahami bahwa persepsi timbul karena adanya faktor internal dan faktor eksternal, maka dalam hal ini faktor internal adalah, pemahaman aparat tersebut terhadap nilai-nilai penegakan hukum terutama dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, dan tanggapannya terhadap pelaksanaan penegakan hukum dalam kasus pembakaran hutan selama ini. Sedangkan faktor eksternal, adalah menyangkut penerimaan kesan dan citra aparat pemerintah

¹⁷⁹ Kompas, *Hukum Kita Liberal*, 3 Januari 2001.

¹⁸⁰ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasi*, Jakarta, Rajawali Press, 1998, Hal. 121.

(birokrat)/instansi Kehutanan beserta jajarannya dari lingkungannya mengenai penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi selama ini.

Persepsi di sini merupakan proses kognisi yang dialami oleh aparat pemerintah (birokrat) dari instansi Kehutanan di dalam memahami informasi baik lewat pendengaran, penghayatan maupun perasaannya di dalam organisasinya tentang penegakan hukum yang diwujudkan dengan bekerjanya penegak hukum.

Namun sehubungan itu, **David Kreht** menyatakan :

Peta kognitif individu bukanlah penyajian potografik dari suatu kenyataan fisik, melainkan agak bersifat konstruksi pribadi yang kurang sempurna mengenai obyek tertentu diseleksi sesuai dengan kepentingan utamanya dan dipahami menurut kebiasaannya. Setiap pemahaman adalah pada tingkat tertentu bukanlah seniman yang representatif, karena lukisan gambar tentang kenyataan itu menyatakan pandangan realitas individunya.¹⁸¹

W. Jack Duncan, menyatakan, persepsi digunakan untuk mengartikan perbuatan yang lebih dari sekedar mendengar, melihat atau merasakan sesuatu.¹⁸² Menurut **George Herbert Mead**, juga melihat pikiran (*mind*) dan kedirian menjadi bagian perilaku manusia (cara manusia mengartikan dunia dan diri sendiri berhubungan erat dengan masyarakatnya) yaitu bagian interaksinya dengan orang-orang lain.¹⁸³ Secara konsekuen menurut **George Herbert Mead**, lebih menyoroti pada corak sosial pikiran, dalam pikirannya tidak ada pikiran yang timbul lepas bebas dari suatu situasi sosial. Karena sebelum bertindak, manusia mengenakan

¹⁸¹ Ibid, hal. 123-124.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Lihat, K.J. Veeger, *Realitas Sosial, Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi*, Jakarta, Gramedia, 1993, hal 222.

arti-arti tertentu kepada dunianya sesuai dengan skema-skema interpretasi yang telah disampaikan kepadanya melalui proses sosial.¹⁸⁴

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa ada beberapa subproses dalam persepsi, dan dapat dipergunakan sebagai bukti bahwa sifat persepsi ini mempunyai sifat yang kompleks dan interaktif, menurut Miftah Thoha:

Subproses pertama yang dianggap penting adalah stimulus, atau situasi yang hadir. Mula terjadinya persepsi diawali ketika seseorang dihadapkan dengan suatu situasi atau stimulus. Situasi yang dihadapi itu bisa berupa stimulus penginderaan dekat dan langsung atau berupa bentuk lingkungan sosial kultur dan fisik yang menyeluruh. Subproses selanjutnya adalah registrasi, interpretasi dan umpan balik (*feedback*).

Dalam masa registrasi atau gejala yang nampak ialah mekanisme fisik yang berupa penginderaan dan syaraf seorang terpengaruh, kemampuan fisik untuk mendengar dan melihat akan mempengaruhi persepsi. Dalam hal ini seorang mendengar atau melihat informasi terkirim kepadanya mulailah ia mendaftarkan semua informasi yang terdengar atau terlihat kepadanya. Setelah terdaftarnya semua informasi yang sampai kepada seseorang subproses berikut yang bekerja ialah interpretasi. Interpretasi merupakan suatu aspek kognitif dari persepsi yang amat penting. Proses interpretasi ini tergantung pada cara pendalaman (*learning*), motivasi dan kepribadian. Pendalaman, motivasi, dan kepribadian seseorang akan berbeda dengan orang lain. Oleh karenanya terhadap informasi yang sama, interpretasi akan berbeda, di sinilah letak pentingnya interpretasi. Subproses terakhir adalah umpan balik (*feedback*), subproses ini dapat mempengaruhi persepsi seseorang.¹⁸⁵

Dalam hubungan dengan hasil penelitian mengenai persepsi aparat pemerintah (birokrat) dari instansi Kehutanan terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh perusahaan HTI dan HPH (korporasi) adanya faktor-faktor yang mempengaruhi, dan dalam penulisan ini yang terutama adalah seperti faktor psikologi dan organisasi.

¹⁸⁴ Ibid. hal. 223.

¹⁸⁵ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasi*, Op.Cit. hal. 127.

Faktor organisasi turut mengembangkan persepsi aparat pemerintah (birokrat) dari instansi Kehutanan terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan selama ini. Faktor organisasi merupakan pengaruh yang paling besar yang turut mengembangkan persepsi aparat pemerintah (birokrat) dari instansi kehutanan dalam kapasitasnya sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen kehutanan terutama pejabat senior yang menjadi atasan khususnya dan para anggota senior lainnya. Diakui atau tidak bahwa mereka baik formal maupun informal telah mengembangkan suatu cara yang khusus di dalam memahami dan melihat realitas, maka demikian halnya bilamana terhadap kasus tersebut tidak dilakukan pemeriksaan atau penyidikan oleh aparat/penegak hukum, sesungguhnya hal yang serupa juga sering dilakukan oleh para pendahulunya, apa yang harus dihadapi, bagaimana menghadapinya dan seperti apa yang telah dihadapi oleh pendahulunya juga.¹⁸⁶

Demikian pula dengan keadaan psikologis sedikit banyak mempengaruhi persepsi seseorang mengenai segala sesuatunya, dan hal ini ditemukan juga dalam penelitian ini, khususnya mengenai penegakan hukum terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi seperti di tahun 1997.

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap beberapa aparat pemerintah (birokrat) instansi Kehutanan beserta jajarannya di Kalbar, diketahui bahwa mengenai persepsi aparat pemerintah (birokrat) yang satu dengan lainnya bervariasi, antara lain sebagai berikut :

¹⁸⁶ Slamet Haryadi, *Kinerja Organisasi Peradilan Pidana dalam Kaitan Pemeriksaan Praperadilan*, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hukum Undip Semarang, tahun 1999 : 234.

Pandangan **Wawan Hermawan** Kepala Biro Pemerintah dari BAPEDALDA Kalimantan Barat;¹⁸⁷ bahwa hukum harus ditegakkan, yang bersalah harus dihukum. Namun demikian pelaksanaannya yang belum bisa diwujudkan sebagaimana diharapkan. Hukum lingkungan selalu kalah, karena belum ada kesiapan sumber daya manusianya (SDM). Padahal SDM merupakan kunci sentral dalam penegakan hukum. Persepsi tentang hukum lingkungan belum sama antar lembaga penegak hukum seperti antar Polri (termasuk PPNS Departemen kehutanan), Jaksa, dan Hakim. Karena itu terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 akibat dari perbuatan dari pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH yang melakukan pembakaran tidak terkendali belum ada yang dilimpahkan ke Polri (penyidik Polri) untuk dilakukan penyidikan, penuntutan di depan Pengadilan. Menurut Wawan Hermawan, hal tersebut dikarenakan belum ada aturannya. Juga saat itu belum memiliki PERDA No. 6 tahun 1998 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan; SK PUSDAL Kalbar No. 337 Tahun 1999 tentang Pembentukan Organisasi Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Daerah (PUSDALKARHUTLADA) Tingkat I Kalimantan Barat.

Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat **Hendrik Nunde**,¹⁸⁸ berpandangan bahwa penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan, di lihat dari hukum atau undang-undang/aturan-aturannya yang

¹⁸⁷ Wawancara terhadap Wawan Hermawan/Kepala Biro Pemerintah dari BAPEDALDA Kalimantan Barat, tanggal 5 April 2000.

¹⁸⁸ Wawancara Terhadap Hendrik Nunde Kepala Seksi Pelestarian Kanwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 28 Maret 2000.

ada adalah sudah benar, namun penerapannya yang sulit, dikarenakan adanya berbagai faktor yang menghambat. Tetapi ketika penulis menanyakan, apa yang melatar belakangnya sehingga penerapannya sulit, kemudian oleh Hendrik dikatakan bahwa mengenai hal itu penulis lebih mengetahuinya.

Kemudian, Syaharuddin,¹⁸⁹ berpandangan bahwa tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana semestinya terhadap kasus kebakaran hutan tahun 1997 yang dilakukan oleh korporasi adalah dikarenakan kesalahan-kesalahan yang dilakukan selama ini oleh pejabat yang ada di atas (penguasa/pemerintah pengambil keputusan) terutama pada masa pemerintahan Orde Baru. Tetapi penguasa/pemerintah tidak mempunyai kemauan atau keberanian jika terhadap kasus kebakaran cukup besar tersebut diproses atau diadili sampai di sidang pengadilan. Ketika penulis minta penjelasannya lebih lanjut mengenai kesalahan-kesalahan apa yang dimaksudkan, lantas jawaban Syaharuddin hampir tidak jauh berbeda dengan keterangan yang diberikan oleh informen yang sebelumnya, bahwa mengenai hal tersebut penulislah yang lebih mengetahuinya. Dengan kata lain yang bersangkutan merasa agak keberatan untuk memberikan keterangannya lebih lanjut sehubungan dengan ada atau tidaknya tindakan pelanggaran atau tindakan Nepotisme, kolusi dan korupsi di kalangan pejabat pemerintah.

Dalam kaitannya dengan proses penegakan hukum atau dalam kapasitas sebagai aparat penegak hukum yang mempunyai tugas penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan tahun 1997 yang dilakukan oleh

¹⁸⁹ Wawancara Terhadap Syaharuddin Kepala Subdin Kamluh Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 14 April 2000.

korporasi, sebenarnya menurut Syaharuddin, Dinas Kehutanan Kalbar pernah menurunkan Tim ke lokasi atau ke areal hutan milik perusahaan yang terbakar dan hasilnya telah dikirim ke pihak Kepolisian, selanjutnya tugas dan kewenangan tersebut menjadi wewenang Polri. Selama ini instansi kehutanan Kalbar dalam kaitannya dengan proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan yang utama adalah hanya sampai menangani hal-hal seperti melaporkannya kepada Menteri Kehutanan juga kepada Kanwil Kehutanan Kalimantan Barat mengenai 16 perusahaan pengelola hutan HTI dan HPH yang terlibat dalam kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 di Kalimantan Barat.

Mengenai koordinasi antara instansi Kehutanan dalam hal ini Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan (Polsus Kehutanan) dengan Kepolisian dalam hal ini Penyidik Polri dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan terutama yang terjadi di tahun 1997 lalu, menurut Syaharuddin belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Oleh karena Instansi Kehutanan dalam hal ini PPNS Departemen Kehutanan selama ini belum pernah terlibat kerjasama dengan penyidik Polri untuk melakukan penyidikan atau pemeriksaan terhadap perusahaan HTI atau HPH yang diduga melakukan tindakan kegiatan pembakaran hutan. Padahal PPNS Departemen Kehutanan juga mempunyai wewenang untuk melakukan penyidikan di bidang Kehutanan bersama-sama dengan Penyidik Polri, selain itu PPNS Departemen Kehutanan juga dianggap lebih mengetahui mengenai masalah kehutanan dan perkebunan dari pada Penyidik.

Syaharuddin juga menyatakan, sebenarnya pihak perusahaan sebagai pihak yang menyuruh atau pihak yang berada dibelakang layar dilakukannya

kegiatan dengan pembakaran sehingga mengakibatkan kebakaran hutan tahun 1997 mau saja untuk diperiksa dan dihadapkan ke pengadilan sesuai dengan hukum yang berlaku, tetapi asalkan masyarakat yang melakukan pembakaran secara langsung juga diperiksa dan diadili sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun sangat disayangkan, kelihatannya pemerintah tidak berkeinginan secara sungguh-sungguh untuk memproses atau mengadili perusahaan dan masyarakat yang dimaksud, jadi di sinilah antara lain masalah yang dihadapi hingga sekarang ini.¹⁹⁰

Melihat kebijakan dan tindakan yang sudah diambil oleh penguasa/pemerintah dalam kaitannya dengan kebakaran hutan dan lahan tahun 1997, yakni seperti yang telah penulis sebutkan sebelumnya, bahwa penguasa/pemerintah menginginkan agar penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi diselesaikan secara persuasif, jadi tidak semestinya diselesaikan secara pidana. Hal inilah antara lain yang ikut mempengaruhi persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, sehingga lebih mengedepankan kebijakan penguasa/pemerintah dari pada mengedepankan penegakan hukum (pidana) yakni dengan alasan demi pembangunan, walaupun dibalik alasan tersebut sebenarnya mengandung kepentingan tertentu dari penguasa/pemerintah semata.

Penguasa/pemerintah berpandangan bahwa kebakaran hutan dan lahan 1997 merupakan kebakaran yang cukup besar dan telah menimbulkan asap tebal

¹⁹⁰ Wawancara terhadap Syaharuddin Kepala Seksi Sarana Penyuluhan Dinas Kehutanan Kalbar, tgl. 17 April 2000.

yang mencemari lingkungan hidup, serta dapat mempengaruhi atau menghambat pelaksanaan pembangunan, apalagi dilakukan oleh korporasi, maka hal ini menjadi tanggung jawab penguasa/pemerintah untuk menyelesaikannya atau paling tidak masalah tersebut tidak dapat dilepaskan dari kebijakan yang diambil oleh penguasa/pemerintah terutama pemerintahan yang ada di pusat Jakarta.

Jika terhadap masalah kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut diselesaikan secara pidana maka dikhawatirkan bukannya akan dapat menyelesaikan masalah atau berdampak positif, tetapi justru bisa menimbulkan masalah baru, seperti menambah banyak pengangguran, mengurangi pendapatan negara, dan sebagainya.¹⁹¹ Padahal di balik dari tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi seperti di tahun 1997, selain dilatar belakangi untuk melindungi pengusaha (konglomerat) atau pemilik perusahaan (korporasi) yang bersangkutan dari jeratan hukum terutama secara pidana, tetapi juga ada indikasi untuk menghindari terbongkarnya tindak kejahatan Nepotisme, Kolusi dan Korupsi (NKK) yang didalamnya terlibat para penguasa/pemerintah beserta kelompoknya (konglomerat). Jika ini sampai terjadi maka sudah barang tentu bisa menimbulkan permasalahan yang lebih rumit lagi. Di samping itu bagi penguasa/pemerintah

¹⁹¹ Sebenarnya tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi seperti di tahun 1997 yang lalu, selain dilatar belakangi untuk melindungi pengusaha (konglomerat) atau pemilik perusahaan (korporasi) yang bersangkutan dari jeratan hukum terutama secara pidana, tetapi juga ada indikasi untuk menghindari terbongkarnya tindak kejahatan Nepotisme, Kolusi dan Korupsi (NKK) yang didalamnya terlibat para penguasa/pemerintah beserta kelompoknya (konglomerat). Jika ini sampai terjadi maka sudah barang tentu bisa menimbulkan permasalahan yang lebih rumit lagi. Di samping itu bagi penguasa/pemerintah tidak mungkin atau tidak mudah untuk mengadili dan menjatuhkan pidana kepada pihak perusahaan (korporasi) atau para pengusaha (konglomerat) pembakar hutan yang selama ini telah dijadikan anak-emas atau yang justru telah dilindungi baik oleh penguasa/pemerintah maupun militer sendiri, dan ditambah lagi dengan adanya anggapan di Indonesia bahwa dalam realitasnya hukum masih sulit untuk menjerat para konglomerat atau korporasi yang melakukan kejahatan.

tidak mungkin atau tidak mudah untuk mengadili dan menjatuhkan pidana kepada pihak perusahaan (korporasi) atau para pengusaha (konglomerat) pembakar hutan yang selama ini telah dijadikan anak-emas atau yang justru telah dilindungi baik oleh penguasa/pemerintah maupun militer sendiri, dan ditambah lagi dengan adanya anggapan di Indonesia bahwa dalam realitasnya hukum masih sulit untuk menjerat para konglomerat atau korporasi yang melakukan kejahatan.

Sehubungan dengan hal tersebutlah makanya Departemen Kehutanan beserta jajarannya dalam hal ini aparat PPNS Departemen Kehutanan di Kalimantan Barat tidak proaktif untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap perusahaan (korporasi) yang melakukan pembakaran hutan seperti di tahun 1997 yang lalu. Selain itu di dalam menghadapi kasus kebakaran hutan tersebut, tidak adanya koodinasi antara Departemen Kehutanan dalam hal ini PPNS Departemen Kehutanan dengan Kepolisian/penyidik Polisi.

Sebetulnya dengan tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana semestinya terhadap kasus pembakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi seperti di tahun 1997, setidaknya dirasakan sebagai bukti ketidakmampuan dari organisasi/lembaga Pemerintah dan aparat penegak hukum yang bersangkutan. Selain itu ada upaya untuk menutup-nutupi sesuatu yang ada di balik realitas terjadinya kebakaran hutan tahun 1997 atau mengenai tidak dilaksanakannya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Selama ini terutama di era Orde Baru tidak jarang seorang pejabat baik atas nama organisasi/lembaganya maupun pribadi berupaya menutup-nutupi ataupun membela segala kekurangan atau ketidakmampuan aparatnya dalam melaksanakan

tugas dan kewenangannya, bahkan membela atau menutup-nutupi perbuatan pelanggaran hukum yang ada di organisasi/lembaganya. Sehingga tidak mengherankan apabila yang terlihat adalah bekerjanya hukum yang tidak transparan dan diskriminatif.¹⁹²

Ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi persepsi aparat pemerintah (birokrasi) Departemen Kehutanan sehingga tidak memproses atau tidak melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh korporasi, antara lain sebagai berikut :

1. Pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH yang bersangkutan berkelit dan berlindung kepada penguasa/pemerintah yang mengeluarkan kebijakan kebijakannya atau berlindung kepada para pejabat atau oknum militer/polisi yang membekkingnya.
2. Pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH yang bersangkutan sudah membayar uang atau menyuap oknum aparat /pejabat dan minta agar kasusnya tidak diproses hukum.
3. Dalam kasus tersebut tersangkut atau melibatkan oknum aparat/pejabat penting yang sebelumnya sudah menjalin hubungan baik atau hubungan tertentu dengan pengusaha atau pihak perusahaan HTI dan HPH yang bersangkutan. Dengan ini aparat/pejabat yang bersangkutan berpandangan bahwa hal seperti itu sudah biasa dan sedapat mungkin tidak diketahui oleh umum, atau kasusnya tidak usah diproses atau diadili melainkan ditutup atau dikebukan saja.

¹⁹² Tetapi setelah di era reformasi, mengenai kesalahan dan perbuatan Nepotisme, kolusi, dan korupsi (NKK) yang dibuat di masa Orde Baru tersebut menjadi semakin terungkap di tengah-tengah masyarakat luas. Di antaranya adalah di bidang Kehutanan dan Perkebunan, antara lain seperti yang diungkap oleh Tim Penanggulangan KKN di lingkungan Departemen Kehutanan dan Perkebunan, dimana tercatat sekitar 33 perusahaan perkebunan yang diduga ada unsur KKN dengan keluarga cendana, yang berlokasi di 11 propinsi di Indonesia dengan luas areal sekitar 303.000 hektar (Harian Pontianak Post, 23 Maret 2000).

Meskipun dugaan NKK tersebut sudah diketahui atau tersebar ke masyarakat luas dan pemerintah berjanji akan memprosesnya sesuai dengan hukum yang berlaku, namun hingga sekarang segala janji tersebut belum atau tidak ada realisasinya untuk dilaksanakan secara sungguh-sungguh. Hal tersebut belum lagi ditambah dengan kasus-kasus NKK dan penyelesaian kasus bernuansa politik yang terjadi di era reformasi sendiri, sehingga masalah penegakan hukum di Indonesia menjadi semakin kompleks dan tidak beraturan seperti benang kusut. Dengan kata lain bergulimnya gerakan reformasi di negeri ini mengundang berbagai tuntutan baru di dalam masyarakat. Salah satunya adalah berkeinginan untuk mereformasi segenap produk dan pelaksanaan hukum yang selama ini dianggap selalu berpihak kepada penguasa. Namun pemerintah yang berkuasa dinilai belum banyak menjawab tuntutan tersebut bahkan rasa ketidakpuasan yang diungkapkan kali ini semakin membesar apabila dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya (Harian Kompas, Penegakan Hukum, Jauh Panggang Dari Api, tanggal 4 Agustus 2000).

4. Oknum aparat/pejabat memiliki kepentingan-kepentingan tertentu baik untuk kepentingan pribadi maupun kelompoknya, sehingga apa bila kasusnya diperiksa atau diproses hukum dikhawatirkan akan terungkap.
5. Oknum aparat/pejabat mendapat surat titipan atau surat sakti dari pejabat penting baik dari pejabat di Pusat maupun dari pejabat di Daerah agar tidak melaksanakan pemeriksaan atau penyidikan terhadap kasus tersebut.
6. Adanya kebijakan dari penguasa/pemerintah dengan dalih demi pembangunan sehingga pemeriksaan terhadap kasus tersebut dilakukan secara persuasif, atau tidak harus diselesaikan secara pidana.

Aparat pemerintah (birokrat) akan mempunyai persepsi yang negatif apabila terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi dilakukan penyelidikan dan penyidikan bahkan diproses sampai di sidang pengadilan dan terhadap pelakunya (korporasi) dijatuhi hukuman (pidana) apalagi dijatuhi penjara. Oleh karena bukan mustahil pada kasus tersebut tersangkut atau melibatkan pihak-pihak atau pejabat-pejabat tertentu, sehingga ini akan berhubungan dengan psikologis pihak-pihak atau pejabat-pejabat yang bersangkutan. Jadi, jika terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut diproses atau dilaksanakan penegakan hukum sebagaimana mestinya maka dikhawatirkan bisa melibatkan, menyeret ataupun membongkar tindakan pejabat-pejabat yang bersangkutan bersama-sama dengan pengusaha (konglomerat) atau pihak perusahaan (korporasi) karena melakukan tindakan nepotisme kolusi dan korupsi.¹⁹³

Selain itu secara psikologis sangat tidak menyenangkan bahkan bisa membuat rasa

¹⁹³ Selain rendahnya kepedulian serta keprihatinan penegak hukum terhadap kerusakan lingkungan, bahkan tidak tertutup kemungkinan pula terjadi kolusi antara pengusaha selaku tersangka dengan penyidik dan hakim sehingga para pelaku kejahatan lingkungan sulit tersentuh hukum. Barang bukti dikaburkan. Apabila di desak publik, penegak hukum mengalihkan tuduhannya kepada penduduk lokal atau El Nino. Padahal kurang logis kalau pembakar hutan atau perusak dan pencemar lingkungan hidup tidak diajukan oleh penyidik ke pengadilan atau jika diadili itupun selalu dibebaskan hakim (Rousdy Said, *Hukum Belum Berpihak*, *Harian Kompas*, Tanggal 31 Juli 2000).

malu serta membuat citra yang buruk bagi para pejabat serta bagi organisasi/lembaga yang bersangkutan, dan sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut, ketika penulis menanyakan kepada beberapa informen tentang ada atau tidaknya mengenai keterlibatan di kalangan pejabat dalam kasus kebakaran hutan, ternyata hanya dijawab bahwa mengenai hal tersebut tentunya penulislah yang lebih mengetahuinya.¹⁹⁴ Di sini adanya indikasi agar masalah tersebut diupayakan untuk ditutup-tupi dengan maksud agar tidak diketahui atau tersebar pada masyarakat luas.

Mengenai kebiasaan membela atau menutup-nutupi perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota organisasi/lembaga terlebih-lebih menyangkut pejabat, tampaknya hal tersebut di Indonesia bukan hal baru, melainkan sering dilakukan terutama sekali seperti di kalangan pejabat pemerintah dan militer/polisi. Sebab apabila tidak diupayakan untuk dibela atau ditutup-tutupi maka bisa menurunkan atau merusak citra organisasi. Bagi aparat pemerintah (birokrat) Departemen kehutanan dalam kapasitasnya sebagai penyelidik dan penyidik bahwa dengan dilaksanakannya penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan terlebih-lebih yang dilakukan oleh korporasi, maka hal ini merupakan persoalan yang sangat tidak menyenangkan dan tidak bisa dilihat secara obyektif, apalagi sejak adanya reformasi dimana kebebasan pers sudah semakin transparan terhadap kejahatan para pejabat dan sebagainya, maka hal tersebut selain bisa mempengaruhi kredibilitas aparat pemerintah (birokrat) yang

¹⁹⁴ Hasil wawancara terhadap Hendrik Nundo Kepala Seksi Pelestarian Kamwil Departemen Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 28 Maret 2000. Juga hasil wawancara terhadap Syaharuddin Kepala Seksi Sarana Penyuluhan Dinas Kehutanan Kalimantan Barat, tanggal 17 April 2000.

bersangkutan tetapi juga dirasakan tidak mungkin untuk menjatuhkan atau mencoreng nama baik Instansi di tempat ia bekerja dan juga nama baik dirinya sendiri.

Bagi anggota atau pejabat yang bersangkutan, apabila kasus kebakaran hutan tersebut dilakukan pemeriksaan atau penyidikan, penuntutan ataupun di sidangkan di pengadilan maka bisa mengganggu waktu kerja karena menjadi saksi, juga mendatangkan rasa malu atau tercemar nama baik diri dan keluarganya, ataupun bisa menyebabkan dirinya diberi sanksi, seperti dimutasi, di jatuhkan kurungan atau penjara. Sedangkan bagi organisasi, bisa melibatkan atau menyeret orang atau pejabat lain dalam organisasinya, bisa mencemarkan citra organisasi dan sebagainya. Sehingga berhubungan dengan psikologi yang dihadapi anggotanya, secara hirarkis perasaan-perasaan khawatir juga dirasakan oleh atasannya, karena dianggap tidak ada pembinaan dan kekhawatiran akan menerima tanggung jawab yang sama seperti dikenakan sanksi administrasi menghingapi suasana kejiwaan aparat penegak hukum tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian tersebut di atas disimpulkan sebagai berikut :

1. Tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi selama ini, dikarenakan tidak adanya kemauan atau tidak bekerjanya secara sungguh-sungguh aparat penegak hukum terutama birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan berserta jajarannya yang ditandai dengan aktivitas aparat Polisi Kehutanan (Polsus) dan aparat Penyidik Pegawai Negeri Sipil Departemen Kehutanan di dalam proses penegakan hukum. Dalam hal ini pihak Departemen Kehutanan yang ditandai dengan aktifitas Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) Departemen Kehutanan dalam kapasitasnya sebagai penyelidik dan penyidik selain tidak melakukan penyelidikan dan penyidikan, juga tidak melakukan koordinasi dengan instansi Kepolisian/ penyidik Polisi. Padahal penyelidikan dan penyidikan merupakan tugas paling terdepan dalam penegakan hukum sistem peradilan pidana. Maka dengan tidak dilaksanakannya proses penyelidikan dan penyidikan tersebut sudah barang tentu menghambat untuk bisa dilaksanakannya proses pemeriksaan selanjutnya berupa penuntutan oleh Jaksa dan penyidikan oleh Pengadilan. Dengan demikian hal tersebut hanya memberi keuntungan dan perlindungan bukan saja bagi pihak perusahaan (korporasi) yang bersangkutan tetapi juga bagi pihak atau oknum yang diduga

terlibat di dalamnya. Sebaliknya meresahkan atau merugikan sebagian besar masyarakat terutama yang menjadi korban akibat kebakaran hutan dan lahan.

2. Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, terdapat beberapa kendala seperti: dari aspek geografis berupa luasnya wilayah dan kondisi hutan di Kalbar yang masih sulit dijangkau dengan alat transportasi yang ada; kuantitas maupun kualitas aparat/PPNS Dephut (birokrat) yang masih rendah; sarana dan prasarana yang ada masih belum memadai; dan masih adanya anggota masyarakat yang terbiasa melakukan pengelolaan hutan dengan cara pembakaran (peladangan berpindah), terlebih-lebih dari pihak perusahaan HTI dan HPH (korporasi) yang tetap melakukan kegiatan pembakaran dalam areal yang relatif sangat luas dan secara tidak terkendali.

Selain itu terdapat kendala yang paling besar mempengaruhi bekerjanya birokrasi pemerintah dalam proses penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, yakni kendala-kendala yang berasal dari non hukum, seperti struktur politik, ekonomi, sosial dan budaya yang ada selama ini. Misalnya terlihat dari pelaksanaan pembangunan yang selama ini dijalankan oleh penguasa/ pemerintah (Orde Baru) yakni lebih mengutamakan kepentingan politik pemerintah berupa membangun pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya. Ditambah lagi dengan penyelenggaraan pemerintahan yang menggunakan pendekatan kekuasaan semata dan birokrasi yang kuat (sentralistik), bahkan telah mengintervensi penegakan hukum di negeri ini baik dalam hal proses pembentukan peraturan hukum (undang-undang) maupun

dalam hal penerapan hukum yang dilaksanakan oleh penegak hukum.

Peraturan perundang-undangan tentang Kehutanan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan, juga Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, dimana selain substansinya mengandung cacat atau tidak adil, diskriminatif, tidak demokratis juga di dalam proses pembentukannya telah direayasa sedemikian rupa oleh elit penguasa/pemerintah (Orde Baru) dimana ke dalam Undang-Undang tersebut dimasukkan mengenai kepentingan dan keuntungan yang lebih besar bagi penguasa/pejabat dan kelompoknya sendiri.

Demikian juga dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing, dan Undang-Undang No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri, Peraturan pemerintah Nomor 21 Tahun 1970 tentang HPH dan hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 1990 tentang Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI), dan sebagainya, dimana baik substansi maupun proses pembuatannya sedemikian rupa diarahkan untuk kepentingan dan keuntungan yang lebih besar bagi penguasa/pejabat dan kelompok atau kroni-kroninya seperti pengusaha/ konglomerat.

Ketika di beberapa tempat tanah air kita termasuk juga di Kalimantan Barat terjadi kebakaran hutan terutama yang dilakukan oleh perusahaan seperti perusahaan HTI dan HPH di tahun 1997, justeru penguasa/pemerintah melakukan rekayasanya yakni dengan mengambil kebijakan dan tindakan (secara sentralistik) yang sedemikian rupa sehingga terhadap perusahaan

(korporasi) yang bersangkutan tidak secara sungguh-sungguh untuk diadili dan dijatuhi hukuman (pidana). Hal ini terlihat dari sekian banyak perusahaan (176 perusahaan) termasuk pula perusahaan di Kalbar yang melakukan kejahatan pembakaran hutan, hanya satu kasus yang dapat diputuskan di Pengadilan Negeri, namun kasus inipun pada akhirnya diputusan bebas murni. Ini berarti tidak ada kesungguhan untuk dilaksanakannya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi.

Meskipun penguasa/pemerintah berdalih bahwa tidak dilaksanakannya penegakan hukum sebagaimana mestinya terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi adalah dengan pertimbangan demi untuk pembangunan, mencegah pengangguran, pendapatan keuangan ke kas negara, dan sebagainya, namun dibalik semuanya itu adalah dilatarbelakangi oleh adanya kepentingan dan tujuan tertentu dari penguasa/pejabat pemerintah baik yang ada di Pusat Jakarta maupun yang ada di Daerah termasuk di Kalimantan Barat. Kepentingan dan tujuan tertentu dari penguasa/pemerintah dimaksud, adalah untuk menghindari tuduhan dan tanggung jawab mengenai terjadinya kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi. Di samping itu untuk menghindari jangan sampai terbongkarnya di tengah-tengah masyarakat luas mengenai dibalik terjadinya kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 terdapat tindakan kejahatan nepotisme kolusi dan korupsi (NKK) yang tersangkut atau terlibat di dalamnya oknum aparat/pejabat pemerintah bersama-sama dengan pihak pengusaha (konglomerat) yang bersangkutan. Mengingat bahwa terjadinya kebakaran hutan dan lahan selama ini adalah tidak lepas atau sebagai

salah satu akibat dari adanya kepentingan politik penguasa/pemerintah bersama-sama bersama-sama dengan pihak perusahaan seperti HTI dan HPH (korporasi)/pengusaha (konglomerat) untuk menguasai hutan dan hasil hutan di negeri ini secara besar-besaran. Selain itu juga adalah untuk melanggengkan posisi dan jabatan dari pejabat yang bersangkutan agar tetap mendapatkan keuntungan dan kenyamanan yang selama ini diperoleh. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tindakan dan kebijakan penguasa/pemerintah yang demikian itu telah melecehkan supremasi hukum, menyalahgunakan kekuasaan serta telah merusak kepercayaan masyarakat terhadap hukum di negeri ini.

3. Persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, antara satu aparat dengan yang lainnya adalah berfariasi. Tetapi yang jelas, jika melihat kebijakan dan tindakan yang sudah diambil oleh penguasa/pemerintah selama ini dalam kaitannya dengan masalah penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan, terlihat bahwa yang diinginkan adalah agar terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi diselesaikan secara persuasif, tidak semestinya diselesaikan secara pidana. Persepsi aparat pemerintah (birokrat) lebih mengedepankan kebijakan kebijakan penguasa/pemerintah sendiri yakni dengan berdalih demi pembangunan. Jika terhadap masalah kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tersebut diselesaikan secara pidana maka dikhawatirkan bukannya akan dapat menyelesaikan masalah atau berdampak positif, tetapi justru bisa menimbulkan masalah baru, seperti menambah banyak pengangguran, mengurangi pendapatan negara, dan sebagainya.

Namun demikian, aparat pemerintah (birokrat) akan mempunyai persepsi yang negatif apabila terhadap kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi tahun 1997 dilakukan pemeriksaan secara pidana yakni dengan dilakukannya penyelidikan dan penyidikan bahkan diproses sampai di sidang pengadilan dan terhadap pelakunya (korporasi) dijatuhi hukuman (pidana) apalagi di jatuhi penjara. Oleh karena dengan dilaksanakan penegakan hukum (pidana) sebagaimana mestinya, dikhawatirkan bisa melibatkan, menyerat atau membongkar kesalahan yang selama ini dilakukan oleh pihak-pihak atau pejabat-pejabat tertentu bukan saja yang ada di Pusat Jakarta tetapi juga yang ada di Daerah Kalbar bersama-sama dengan pengusaha atau pihak perusahaan (korporasi) karena melakukan kejahatan nepotisme, kolusi dan korupsi (NKK). Hal yang demikian, sudah barang tentu akan berhubungan dengan psikologis dari pejabat yang tersangkut atau terlibat di dalamnya. Dengan kata lain secara psikologis hal tersebut sangat tidak menyenangkan bahkan bisa membuat rasa malu serta membuat citra yang buruk bagi pejabat serta bagi organisasi/lembaga yang bersangkutan dan sebagainya. Oleh karenanya agar masalah tersebut di atas tidak terungkap atau tersebar pada masyarakat luas maka diupayakan untuk ditutup rapat, antara lain dengan tidak memproses kasus kebakaran hutan 1997 sampai ke pengadilan (pidana).

Mengenai kebiasaan membela atau menutup-nutupi perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota organisasi/lembaga terlebih-lebih menyangkut pejabat, tampaknya di Indonesia sudah biasa dan sering dilakukan terutama di kalangan pejabat pemerintah dan militer/polisi. Sebab apabila tidak diupayakan untuk

dibela atau ditutup-tutupi maka bisa menurunkan atau merusak citra organisasi. Bagi aparat pemerintah (birokrat) instansi Kehutanan beserta jajarannya di dalam kapasitasnya sebagai PPNS Dephut, bahwa dengan dilaksanakannya penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus kebakaran hutan terlebih-lebih lagi yang dilakukan oleh korporasi, maka hal ini merupakan persoalan yang sangat tidak menyenangkan dan tidak bisa dilihat secara obyektif, apalagi sejak adanya reformasi dimana kebebasan pers sudah semakin transparan terutama terhadap kejahatan yang dilakukan oleh para pejabat dan sebagainya maka hal tersebut selain bisa mempengaruhi kredibilitas aparat pemerintah (birokrat) yang bersangkutan tetapi juga dirasakan tidak mungkin untuk menjatuhkan atau mencoreng nama baik instansi di tempat ia bekerja dan juga nama baik dirinya sendiri.

Selama ini persepsi aparat pemerintah (birokrat) dalam hal ini dari Instansi Kehutanan beserta jajarannya di Kalbar terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi diakui atau tidak baik formal maupun informal, pada dasarnya di dalam memahami dan melihat realitas, dimana terhadap tindakan kejahatan Nepotisme, kolusi dan korupsi (NKK) yang menyangkut atau melibatkan para penguasa/pejabat pemerintah maka diupayakan untuk selalu ditutup-tutupi agar tidak tersebar atau diketahui oleh masyarakat luas, apalagi sampai terbongkar atau terungkap akibat dari diperiksa atau diprosesnya kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 1997 sampai ke sidang pengadilan.

B. S a r a n

Dari kesimpulan seperti tersebut di atas maka dikemukakan saran sebagai berikut :

1. Oleh karena Departemen Kehutanan beserta jajarannya telah diberi kewenangan untuk melaksanakan tugas penyelidikan dan penyidikan di bidang kehutanan, juga keberadaan atau tempatnya berada di tengah-tengah masyarakat, maka sudah semestinya memiliki kesadaran moral, kemauan, perhatian, merasakan, serta memahami kondisi dan tuntutan masyarakat mengenai pentingnya penegakan hukum terhadap kasus kebakaran hutan yang sering terjadi di tanah air kita. Bukan sebaliknya seperti yang selama ini bersikap kaku dan selalu menunggu petunjuk atau kebijakan dari atas terutama dari pemerintah pusat di Jakarta, serta menafsirkan diskresi yang ada padanya secara salah demi kepentingan pribadi/kelompok tertentu sehingga mengabaikan tuntutan masyarakat yang mengharapkan rasa keadilan, kebenaran, dan kejujuran.
2. Sesuai dengan semangat reformasi, antara lain seperti termuat dalam UUD 1945 yang telah diamandemen, bahwa mengenai pembentukan peraturan hukum (Undang-Undang) tidak lagi menjadi kekuasaan presiden/eksekutif melainkan menjadi kekuasaan badan legislatif atau DPR-RI, maka dalam rangka perlindungan dan keamanan hutan dari kebakaran hutan yang menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan di masa ke depan, sudah saatnya dengan segera dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru, dimana baik proses pembentukan maupun substansinya harus lebih adil dan

demokratis. Dalam arti dihindari adanya pengaruh (intervensi) baik dari pihak penguasa/pemerintah maupun elit politik yang hanya memasukkan ke dalam peraturan hukum (UU) yang akan dibentuk mengenai kepentingan dan keuntungan lebih besar bagi kelompoknya semata, sebaliknya mengabaikan atau hanya sedikit sekali memasukkan kepentingan-kepentingan sebagian besar masyarakat Indonesia atas hutan dan hasil hutan.

Dalam kaitannya dengan semangat otonomi daerah, hendaknya masalah Kehutanan seperti pengawasan, pengelolaan, pemanfaatan hasil hutan, dan lainnya tidak lagi diatur secara sentralistik oleh Pemerintah Pusat di Jakarta. Sebaiknya daerah diberi hak yang proporsional sehingga daerah tidak merasa diabaikan, dan keadilan dapat dirasakan oleh masyarakat.

Dalam menghadapi masalah besar seperti kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi di tahun 1997 hingga mengakibatkan kerusakan dan pencemaran lingkungan, sudah semestinya dilaksanakan penegakan hukum (pidana) secara sungguh-sungguh oleh aparat yang berwenang/penegak hukum. Dalam hal ini sedapat mungkin dihindari adanya kebijakan atau tindakan dari elit penguasa/pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah yang berdalih demi kepentingan pembangunan, yang sebenarnya adalah sebuah rekayasa untuk melindungi kepentingan dan memberi keuntungan bagi penguasa/pejabat pemerintah dan kelompoknya sendiri seperti pengusaha (konglomerat), sebaliknya meresahkan atau mengorbankan kepentingan masyarakat banyak yang menginginkan adanya rasa keadilan, kebenaran dan kejujuran.

Bekerjanya birokrasi pemerintah dalam hal ini Departemen Kehutanan beserta jajarannya sebagai bagian dari organisasi penegakan hukum di bidang kehutanan, hendaknya sesuai dengan kapasitas atau tujuannya yang telah ditentukan, dengan didukung sarana dan prasarana yang memadai, memiliki struktur organisasi, administrasi atau manajemen yang baik dan terbuka serta mampu mengadakan hubungan kerjasama dengan instansi lainnya yang terkait secara berkoordinasi. Bagi aparat pemerintah (birokrat) yang bersangkutan atau yang mempunyai kewenangan sebagai PPNS Dephut di bidang Kehutanan, hendaknya selain memiliki pengetahuan dan wawasan yang cukup luas juga mempunyai kemauan, proaktif, mental/moral yang baik dan profesional, tetap berpegang kepada rasa keadilan, keadilan dan kejujuran yang ada pada masyarakat, tidak berpegang secara mutlak mengenai hal-hal yang bersifat formal atau prosedural semata tetapi mengabaikan yang bersifat substansial seperti rasa keadilan, kebenaran dan kejujuran tersebut, tidak bertindak kaku, subjektif atau diskriminatif. Untuk menghindari terulangnya kesalahan-kesalahan atau kejahatan-kejahatan yang dilakukan oleh penguasa/pemerintah atau oleh aparat pemerintah (birokrat) bersama-sama dengan konglomerat (korporasi) di dalam pengelolaan kehutanan dan perlindungan hutan dari kerusakan atau kebakaran, maka perlunya memberdayakan masyarakat seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) guna ikut mengawasi setiap kebijakan dan tindakan penguasa/pejabat pemerintah.

3. Persepsi aparat pemerintah (birokrat) terhadap penegakan hukum dalam kasus kebakaran hutan yang dilakukan oleh korporasi, hendaknya dirubah sesuai dengan tuntutan reformasi, yakni tidak lagi berpandangan seperti yang selama ini, bahwa penegakan hukum tidak dilaksanakan apabila didalam suatu kasus terdapat pelanggaran atau kejahatan nepotisme, kolusi, dan korupsi (NKK) yang menyangkut atau melibatkan para penguasa/pejabat pemerintah. Melainkan berpandangan bahwa setiap orang tanpa terekecuali mempunyai kedudukan yang sama di mata hukum. Selain itu, bagi penguasa/pejabat pemerintah tidak lagi berpandangan bahwa pengertian hutan adalah hanya berupa kayu yang bisa dieksploitasi dan dieksport ke luar negeri secara besar-besaran untuk mendapatkan devisa, dan sebagainya demi pembangunan ekonomi yang setinggi-tingginya. Padahal semuanya itu adalah hanya untuk kepentingan dan keuntungannya sendiri beserta kelompoknya, sehingga mengorbankan hutan menjadi merusak atau terbakar dimana asap tebal merusak dan mencemari lingkungan yang pada akhirnya meresahkan dan merugikan masyarakat banyak baik yang ada di dalam negeri maupun di luar negeri.

DAFTAR PUSTAKA

- Adimihardja, Kusnaka, dkk., **Petani Merajut Tradisi Era Globalisasi**, Humaniora Utama Press (HUP) – Bandung, 1999.
- Albrow, Martin, **Birokrasi**, terj. M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, Cet. III, PT. Tiara Wacana, Yogya, 1996.
- Amirin, Tatang A., **Pokok-Pokok Teori Sistem**, Rajawali Pers, Jakarta 1996.
- Andreski, Stanislav, Alih Bahasa Hartono, Max Weber: **Kapitalisme, Birokrasi dan Agama**, cet. Kedua, PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1996.
- Atmasasmita, Romli., **Kapita Selekta Hukum Pidana Dan Kriminologi**, Bandung, Mandar Maju, 1995.
- , **Sistem Peradilan Pidana – Perspektif Eksistensialisme dan Abolisionisme**, Binacipta Bandung, 1996.
- Ashshofa, Burhan, **Metode Penelitian Hukum**, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1996.
- Barda Nawawi Arief, **Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)**, Pidato Pengukuhan, diucapkan pada Peresmian Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994.
- Baswir, Revrison, **Dilema Kapitalisme Perkoncoan**, Institute of Development and Economic Analysis (Idea), Yogyakarta, 1999.
- Becker, Howard S., **Outsiders, Studies In The Sociology Of Deviance**, The Free Press, New York, 1973.
- Beetham David, **Birokrasi**, Terj. Sahat Simamora, PT. Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Benveniste, Guy, **Birokrasi**, terj. Sahat Simamora, cet. Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.
- Black, Donald., **Sociological Justice**, New York: Oxford University Press, 1989.
- Blau, Peter M. dan Meyer, Marshall W., **Birokrasi Dalam masyarakat Modern**, Edisi Kedua, Universitas Indonesia (UI-Press), 1987.
- Box, Steven, **Power, Crime, And Mystification**, Tavistock Publications London and New York, 1983.

- Chambliss, William J. & Seidman, Robert B., **Law, Order and Power**, Reading, Mass: Addison-Westley, 1971.
- Clinard, Marshall B, and Yeager, Peter C, **Corporate Crime**, The Pree Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York – Collier Macmillan Publishers London, 1980.
- Danusaputra, St. Munadjat., **Hukum Lingkungan**, Buku I: Umum, Bina Cipta Bandung, 1980.
- Dove, R. Michael, **Sistem Perladangan di Indonesia (Suatu Studi Kasus dari Kalimantan Barat)**, Penerbit Gadjah Mada University Press, 1988.
- Drupsteen/C.J.Kleijis, Th.G., **Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Hukum Perdata, Administratif, dan hukum pidana, dalam Kekhawatiran Masa Kini**, Terjemahan : Tristam P.Moeliono, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung 1994.
- Duncan, Jack W., **Organizational Behavior**, Boston : Houghton Mifflin Coy, 1981.
- Dunn, William N, **Analisa Kebijakanaksanaan Publik**, Terj. Darwin, Muhadjir, cet. Keenam, PT. Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 1998.
- Eitzen, D. Stanley, **Crime and Justice, Sosial Problem**, Allyn and Bacon, Inc. Boston, 1986.
- Etzioni, Amitai, **Organisasi-organisasi Modern**, diterjemahkan Suryatim, Jakarta: UI Press-Pustaka Bradja Guna, 1985.
- Faisal, Sanapiah, **Penelitian Kualitatif – Dasar-dasar dan Aplikasi**, Y A 3 malang, 1990.
- Geis, Gilbert, and Meier, Robert F., **White-Collar Crime – Offenses in Business, Politics, and the Professions**, The Pree Press A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York – Collier Macmillan Publishers London, 1977.
- Gottfredson Michael, R. dan Hirschi, Travis (editor), **Positiv Criminology**, Sege Publication, 1987
- Hamzah, Andi, **Penegakan Hukum Lingkungan**, Jakarta, Arikha Media Cipta, 1995.
- Hanslin, James M., **Social Problem**, Second Edition, Prentice Hall, Englewood Clift, New Jersey, 1990.

- Harahap, M. Yahya, **Beberapa Tinjauan Tentang Permasalahan Hukum**, Buku Kesatu, cet. Kesatu, PT. Citra Aditya Bakti, 1997.
- Hardiyanto, Andik, **Agenda Land Reform di Indonesia Sekarang – Hasil Studi Identifikasi Potensi Land Reform di Indonesia**, Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) Bekerjasama dengan INPI - Pact, Bandung, 1998.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, **Hukum Tata Lingkungan**, Edisi keenam, Cet. Ketiga belas, Gajah Mada University Press, 1997.
- Harman, Benny K., **Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia** – dari Tesis Kekuasaan kehakiman di Indonesia, Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Pelaksanaan Kekuasaan Kehakiman Sejak Kembali Ke UUD 1945, ELSAM, Cet. Pertama, 1997.
- Hanitijo Soemitro, Ronny, **Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik**, Penerbit CV. Agung Semarang, 1990.
- , **Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri**, Penerbit Ghalia Indonesia, Cetakan keempat, 1990.
- Kartasapoetra, G., **Debirokratisasi dan Deregulasi**, Jakarta: Bina Aksara, 1989.
- Kartodirdjo, Sartono, **Kebudayaan Pembangunan Dalam Perspektif Sejarah**, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, cetakan III 1994.
- Keller, Suzanne, **Penguasa dan Kelompok Elit, Peranan Elit-Penentu Dalam Masyarakat Modern**, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Kuntowijoyo, **Demokrasi dan Budaya Birokrasi**, Benteng Budaya, Yogyakarta, 1994.
- , **Budaya dan Masyarakat**, Pt. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1987.
- Kusumah, Mulyana W., **Kriminologi dan Masalah Kejahatan (Suatu Pengantar Ringkas)**, penerbit PT Armico, Bandung, 1984.
- , **Perspektif, Teori, dan Kebijaksanaan Hukum**, Jakarta: Rajawali, Tahun 1986.
- Lauer, Robert H., **Perspektif Tentang Perubahan Sosial**, Terj. Alimandan S.U., PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1993.

- Marpaung, Leden, **Tindak Pidana Terhadap Hutan, Hasil Hutan, dan Satwa**, Penerbit Erlangga, Jakarta, Cet. Pertama, Tahun 1995.
- , **Tindak Pidana Lingkungan Hidup Dan Masalah Prevensinya**, Sinar Grafika, Jakarta, 1997.
- Moleong, Lexy J., **Metodologi Penelitian Kualitatif**, PT. Remaja Rosdakarya Bandung, Cetakan ke Tujuh, 1996.
- Muladi, **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, Cet. I Tahun 1995.
- , **Prinsip-prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997**, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Diterbitkan atas kerjasama antara Asosiasi Pengajar Hukum Pidana & Kriminologi Indonesia (ASPEHUPIKI) dengan Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Volume I/Nomor 1/1998.
- , **Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1997.
- Nasution, Muslimin, **Reformasi Kehutanan dan Perkebunan**, dalam Menuju Indonesia Baru, Persatuan Insinyur Indonesia (PII), Ko-penerbit Koperasi Pukislantap, Editor Cardiyon H.I.S., 1999.
- Nurdu'a, M.Arief, dan Sudharsono, Nursyam B., **Hukum Lingkungan**, Perundang-Undangan Serta berbagai Masalah dalam Penegakannya, PT.Citra Aditya Bandung, 1993.
- Pamulardi, Bambang, **Hukum Kehutanan dan Pembangunan Bidang Kehutanan**, cet. Kedua, PT. Raja Grafindo Persada, 1996.
- Peters, A.A.G., dan Siswosoebroto, **Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum**, Buku I dan Buku II, Pustaka Sinar harapan, Jakarta, 1988.
- Pilin, Matheus dan Petebang, Edi, **Hutan Darah dan Jiwa Dayak**, , Penerbit Sistem Huatan Kerakyatan Kalimantan Barat, Pontianak 1999;
- Podgorecki, Adam, dan Whelan, Christopher J, Editor, **Pendekatan Sosiologis Terhadap Hukum**, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1987.
- Quinney, Richard, **Criminology, Analysis and Critique of Crime in America**, Little . Brown and Company Boston Toronto, 1975.

Rahardjo, Satjipto, **Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis**, Sinar Baru Bandung, Tanpa Tahun.

-----, **Hukum dan Perubahan Sosial**, Cet. Kedua, Alumni Bandung, Tahun 1983.

-----, **Hukum dan Masyarakat**, Penerbit Angkasa Bandung, 1986 : 114. Juga I.S. Susanto, Tahun 1992.

-----, **Masalah Penegak Hukum**, BPHN, Jakarta, Tanpa Tahun.

-----, **Ilmu Hukum**, PT. Citra Aditya Bakti, Cet. IV. tahun 1996.

-----, **Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang demokratis (kajian Sosiologis)**, Makalah Seminar Nasional Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang Yang Demokratis dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, , Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 15 – 16 April 1998.

-----, **Pemanfaatan Ilmu-Ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum**, Alumni Bandung, Tahun 1977.

-----, **Hukum, Masyarakat dan Pembangunan**, Alumni Bandung, 1980.

Reksodiputro, Marjono, **Hak Azasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Kumpulan Karangan Buku Ketiga, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, jakarta, cet I, Tahun 1994.

Riyanto, Eggi Sudjana, **Penegakan Hukum Lingkungan dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia**, PT. Gramedia Pustaka Utama Jakarta, tahun 1999.

Sahetapy, J.E., **Kejahatan Korporasi**, PT. Eresco Bandung 1994.

-----, **Teori Kriminologi**, Suatu Pengantar, Penerbit PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, Cet.I, Tahun 1992.

Salim, **Dasar-Dasar Hukum Kehutanan**, Sinar Grafika, Jakarta, cet. Pertama, 1997.

Salim, Emil, **Pola Pembangunan Terlanjutkan, dalam Buku “Hari Depan Kita Bersama” Komisi Dunia Untuk Lingkungan dan Pembangunan**, Alih Bahasa Bambang Sumatri, Penerbit PT. Gramedia, Jakarta 1988.

- Sanderson, Stephen K., **Makro Sosiologi**, Sebuah Pendekatan Terhadap Realitas Sosial, Edisi Kedua, cet. Ketiga, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2000.
- Santoso, Priyo Budi, **Birokrasi Pemerintah Orde Baru**, Perspektif Kultur dan Struktural, Jakarta; Taja Grafindo Persada, Tahun 1993.
- Saxena, A.P., **Peningkatan Produktivitas Tatalaksana Pemerintah**, Prisma, XV:11, Tahun 1986.
- Schaffmeister, D., **Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan Dalam Teori dan Praktek)**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.
- Seidman, Robert B., "Law and Development : A General model", Law and Society Review, Jilid VII, 1972.
- Sembiring, Sulaiman N., **Kajian Hukum dan Kebijakan Pengelolaan Kawasan Konservasi di Indonesia, Menuju Pengembangan Desentralisasi dan Peningkatan Peranserta Masyarakat**, Lembaga Pengembangan Hukum Lingkungan Indonesia (Icel), 1999.
- Syafrudin, Ateng, SH, **Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah**, penerbit Tarsito Bandung, Tahun 1976.
- Soedjito, Herwasono, **Masyarakat Dayak : Peladangan Berpindah dan Pelestari Plasma Nutfah**, dalam Kusnaka Adimihardja, dkk, Petani Merajut Tradisi Era Globalisasi, Penerbit Humaniora Utama Press (HUP) Anggota Ikapi, Bandung, cet. Pertama, 1999.
- Soekanto, Soerjono, **Pengantar Penelitian Hukum**, Penerbit Universitas Indonesia, Cetakan Ketiga, 1986.
- , **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, CV Rajawali Jakarta, 1983.
- , **Konsep-Konsep Dasar Dalam Sosiologi**, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Tahun 1994.
- Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Penerbit Alumni, Bandung, Tahun 1981 : 157.
- Sujamto, **Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia**, cet. Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

- Sudjana, Eggi, dan Riyanto, **Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Perspektif Etika Bisnis di Indonesia**, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Sunggono, Bambang, **Hukum dan Kebijakan Publik**, Cet. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Susanto, I.S., **Kejahatan Korporasi**, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, cet. 1, 1995.
- , **Kriminologi**, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 1991.
- , **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas hukum Undip, No. 9 Tahun 1992.
- , **Birokrasi Yang Humanis**, Makalah Seminar Sosiologi Hukum dan Kongres I Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia (ASHI), Semarang tanggal 15 – 16 April 1998.
- , **Kejahatan Korporasi**, Makalah Bahan Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, 1993, UNDIP Semarang.
- , **Kejahatan Korporasi di Indonesia Produk Kebijakan Rezim Orde Baru**, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 1999.
- , **Krimonologi**, Fakultas Hukum Undip, Semarang, Tahun 1995.
- , **Kecenderungan-kecenderungan Dalam Ancangan Kriminologis di Indonesia**, Makalah Disampaikan pada Seminar Kriminologi VI, "Nation Trends In Crime", Diselenggarakan Atas Kerjasama F.H. Undip ASPEHUPIKI dan Program Kerja sama Hukum Indonesia – Belanda, Semarang, 15 –18 Sepetember 1991.
- , **Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap**, Dalam Diskusi Ilmiah Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif, Fakultas Kesehatan Undip, Semarang tanggal 3 November 1997.
- , **Aliran Pemikiran Dalam Kriminologi dan Pengaruhnya Terhadap Orientasi Studi Kejahatan**, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang 8-23, Tahun 1993.

- Suseno, Franz Magnis, **Kuasa dan Moral**, cet. Kedua, PT. Gramedia, Jakarta, 1988.
- Thoha, Miftah, **Perspektif Perilaku Birokrasi**, Cet II, Penerbit CV. Rajawali, 1991.
- , **Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasi**, Jakarta, Rajawali Press, 1998.
- Tjakranegara, R. Soegijatno, **Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara**, Rineka Cipta, 1992.
- Veeger, K.J., **Realitas Sosial, Refleksi Filsafat Sosial atas Hubungan Individu**.
- , **Pengantar Sosiologi**, Buku Panduan Mahasiswa, cet. Ketiga, PT. Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Wibawa, Samudra, **Kebijakan Publik – Proses dan Analisis**, cet. 1, Intermedia, tahun 1994
- Widjono AMZ, Roedy Haryo, **Masyarakat Dayak Menatap Hari Esok**, Penerbit PT. Gramedia Widiasarana Indonesia – Lembaga Bina Benua Puti Jaji-LPPS-KWI, Jakarta 1998.
- Williams III, Frank P. dan McShane, Marilyn D., **Criminological Theory**, Prentice Hall, englewood Cliffs, New Jersey, 1988.
- Winardi, **Pengantar Tentang Teori Sistem Dan Analisis Sistem**, Mandar Maju, Bandung, 1999.

Laporan Penelitian, dan lain-lain

- Badan Pusat Statistik Propinsi Kalimantan Barat, **Kalimantan Barat Dalam Angka tahun 1995/1996**.
- Badan Pusat Statistik Propinsi Kalimantan Barat, **Kalimantan Barat Dalam Angka tahun 1998**.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Sintang, **Kabupaten Sintang Dalam Angka Tahun 1998**.

Bahan Kuliah Menteri Kehutanan Pada Kursus Reguler Angkatan XXIII
**LEMHANNAS, Kebijakan dan Strategi Pembangunan
Kehutanan**, Departemen Kehutanan, Jakarta, 18 Juli 1990.

NSDH Tahun 1998/1999, Dephutbun Kanwil Propinsi Kalimantan Barat,

Florius, **Pengawasan Terhadap Pencegahan dan penanggulangan
Kebakaran Hutan di Kecamatan nanga Pinoh Kabupaten Dati II
Sintang**, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Pontianak,
Tahun 1997.

Hermansyah, **Analisis Kriminologi Terhadap Kejahatan Penyelundupan**,
Tesis Program pascasarjana Ilmu Hukum Undip, Semarang 1998.

Haryadi, Slamet, **Kinerja Organisasi Peradilan Pidana dalam Kaitan
Pemeriksaan Praperadilan**, Tesis, Program Pascasarjana Ilmu Hukum
Undip Semarang, tahun 1999.

Krismiarsi, **Persepsi Masyarakat Terhadap Penegakan Hukum Lingkungan
di Kotamadya Semarang (Kajian Kriminologis)**, Tesis Program
Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, 1997.

Liyus, Herry, **Penegakan Hukum Lingkungan dalam Rangka Perlindungan
Korban Pencemaran Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan
Lahan di Propinsi Jambi**, Tesis Program Pascasarjana Universitas
Diponegoro Semarang 1998.

Laporan tentang **Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia – Dampak,
Faktor dan Evaluasi**, Jilid I, Kantor Menteri Negara Lingkungan
Hidup Republik Indonesia dan United Nations Development
Programme (UNDP), Tahun 1998.

Masyarakat dalam Cakrawala Sejarah Sosiologi, Jakarta, Gramedia, 1993.

Pedoman Kerja Penyidik Pegawai negeri Sipil (PPNS) Kehutanan,
Direktorat Jenderal Perlindungan Dan Konservasi Alam Departemen
Kehutanan dan perkebunan, Jakarta tahun 1999.

Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1928 tentang **Perlindungan Hutan**.

SK Menhut Nomor 195/Kpts-II/1986 dan SK Menhut Nomor 260/Kpts-II/1995
Peraturan Daerah tentang **Pencegahan dan Penanggulangan
Kebakaran Hutan dan Lahan**.

SK Dirjen Perlindungan Hutan dan pelestarian Alam No. 81/Kpts/DJ-VI 1995
Pembentukan Pusdalkarhut (Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan)
Daerah Tingkat I, Satuan Pelaksana Pemadaman Kebakaran Hutan
(Satlakdamkathut/Satlak) tingkat kabupaten/Kodya, dan Brigade
kebakaran di tiap Cabang Dinas Kehutanan (CDK) di tingkat
Kecamatan.

Surat Menteri Kehutanan RI Nomor 899/Menhut-VI/97, tanggal 8 Agustus 1997
kepada Kepala Kantor Wilayah Dephut Propinsi se-Sumatera dan se-
Kalimantan, perihal **Penyiapan Lahan dengan Pembakaran.**

Sixth U, N, **Congress On The Prevention Of Crime and The Treatment
of Offender**, Caracas, Venezuela, 15 Agustus- 5 September 1980.

Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967 Tentang **Ketentuan-Ketentuan Pokok
Kehutanan.**

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang **Kehutanan.**
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang **Pengelolaan Lingkungan
Hidup.**

Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang **Kitab Undang-Undang Hukum
Acara Pidana.**

Media Pers

Equator, Pontianak, 14 Juli 2000.

-----, 2 Agustus 2000.

Kompas, **Hemat Biaya Bakar Saja**, 31 Juli 2000

-----, 11 Agustus 2000.

-----, Tanggal 18 Agustus 2000.

-----, **Akibat Asap Presiden Minta Maaf**, Rabu, 17 September 1997.

-----, 20 September 1999.

-----, **Di Sumatra dan Kalimantan Titik Api Mewabah**, 21 September
1997.

- , **Jangan Malu Akui sebagai Bencana**, 22 September 1997.
- , **Kawasan Asap Dinyatakan Siaga I**, 23 September 1997.
- , **Kabut Makin Tebal, Pemerintah Berupaya Pemadaman**,
Rabu tanggal 24 September 1997.
- , **Asap Bencana Alam Nasional**, 26 September 1997.
- , **Hukum Belum Berihak ...**, 31 Juli 2000.
- , **Penegakan Hukum, Jauh Panggang Dari Api**, 14 Agustus 2000.
- , **Hukum Kita Liberal**, 3 Januari 2001.
- Kalbar Pos, 17 – 19 Juli 2000.
- Media Indonesia, **20 Juta Penduduk Kritis**, 22 September 1997.
- , **Kebakaran Hutan Dinyatakan sebagai Bencana Nasional**,
Aparat akan Mobilisasi, 26 September 1997.
- Pontianak Post, 20 Maret 2000.
- , 23 Maret 2000.
- , 1 April 2000.
- , 25 April 2000.
- , **Polisi Marah Dibilang Tak Koordinasi**, 29 April 2000.
- , 5 Juni 2000.
- , Pontianak Post, 18 Juni 2000.
- , 2 Agustus 2000.
- , 28 Agustus 1997.
- Republika, 28 Juni 1999.
- , **Reformasi Birokrasi**, 11 September 2000.
- , 28 September 2000.

Suara Pembaharuan, **Tantangan Pembangunan Hukum**, 22 Juli 1993.

-----, 27 Agustus 2000.

Suara Karya, 15 September 1999.

Wahana Lingkungan Hidup, Tanggal 20 November 1997, dihimpun melalui Internet tanggal 13 April 2000.