

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 33 mengatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut dengan “UUPPLH”). Asas tanggung jawab negara dalam pemanfaatan sumber daya alam, artinya Negara bertanggung jawab menjamin pemanfaatan sumber daya alam untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kesejahteraan dan hidup rakyat baik generasi masa kini maupun generasi masa depan dan menjamin hak warga negara untuk memperoleh lingkungan hidup yang asri dan sehat serta untuk mencegah perusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup dari kegiatan pemanfaatan sumber daya alam.

Atas dasar asas tanggung jawab negara tersebut Pemerintah Indonesia mempunyai kewajiban yang jelas untuk menjaga dan melindungi Lingkungan Hidup yang ada dalam wilayahnya. Pemerintah memiliki kewajiban untuk melakukan penindakan terhadap siapaun atau apapun yang dapat menyebabkan terjadinya kerusakan lingkungan hidup, maka dalam ketentuan Pasal 90 UUPPLH memberikan kewenangan kepada instansi pemerintah yang bertanggungjawab dalam bidang lingkungan hidup untuk mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang telah menyebabkan pencemaran dan/atau pencemaran lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian terhadap lingkungan hidup.

Menurut UUPPLH Pasal 69 ayat (1) huruf (h) setiap orang dilarang melakukan pembukaan hutan dengan cara dibakar. Larangan serupa juga ditemukan di dalam ketentuan Pasal 26 Undang-undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan. Tetapi kasus kebakaran hutan dan lahan (selanjutnya disebut dengan “**Karhutla**”) masih banyak terjadi di Indonesia, dan hampir di semua pulau yang ada Indonesia pernah mengalami Karhutla, antara lain adalah pulau Sumatra, Kalimantan dan Sulawesi.

Sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk mengawasi dan menindak para perusak lingkungan hidup, pemerintah berperan penting dalam pelestarian lingkungan hidup.

Ada beberapa Tindakan dari Pemerintah Indonesia dalam rangka pelestarian Lingkungan Hidup, diantaranya adalah mengadakan aturan-aturan mengenai Hutan Lindung, Hutan Konservasi, Hutan Suaka Alam dan lain sebagainya.

Walaupun Pemerintah telah membuat aturan tentang perlindungan lingkungan hidup dan aturan tentang pengendalian kerusakan dan/atau pencemaran lingkungan hidup terkait dengan kebakaran hutan dalam upaya melestarikan lingkungan hidup, namun masih banyak pihak yang tidak bertanggung jawab melakukan perusakan ataupun pencemaran lingkungan hidup demi keuntungan pribadi maupun sepihak, diantaranya melakukan tindakan pembakaran hutan dan lahan guna menghemat waktu dan biaya dalam pembukaan lahan bagi badan usaha yang bergerak di bidang pertanian atau perkebunan.

Dalam hal penindakan terhadap para perusak lingkungan tersebut, Pemerintah masih sangat sulit untuk melakukan penindakan tegas. Ada banyak faktor yang menyebabkan penindakan ini sulit ditegakkan, seperti perbedaan pemahaman aparat penegak hukum dalam penerapan hukum pidana lingkungan hidup. Aparat

penegak hukum masih berbeda persepsi tentang siapa yang harus bertanggung jawab, pembuktiannya rumit, kuatnya pelaku perusakan lingkungan hidup, pertanggungjawaban korporasi untuk pengembalian kerugian negara.¹

Perusahaan untuk dapat membudidayakan lahan ataupun hutan terlebih dahulu perlu mengajukan izin kepada instansi terkait yaitu Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kepala daerah dan instansi lainnya. Setelah melalui proses perizinan berupa administrasi, survey dan verifikasi, barulah perseroan mendapatkan izin untuk membudidayakan lahan dan hutan tersebut dengan wilayah yang telah ditentukan (koordinatnya), untuk jangka waktu yang telah disebutkan, beserta tujuan penggunaannya. Di dalam izin tersebut juga dicantumkan pihak yang bertanggung jawab, kegiatan apa saja yang boleh dilakukan oleh perusahaan dan kewajiban apa saja yang wajib dilakukan oleh pemegang izin atas areal tersebut.

Salah satu perusakan lingkungan yang marak terjadi adalah kebakaran hutan dan lahan (Karhutla). Karhutla ini biasanya dikaitkan dengan perusahaan yang berusaha dan bergerak di bidang pertanian dan perkebunan, budidaya tanaman hias ataupun tanaman industri. Alasan Karhutla sering disangkut pautkan dengan perusahaan yang bergerak di bidang pertanian dan perkebunan adalah adanya korelasi dengan efisiensi biaya, waktu dan tenaga untuk melakukan pembukaan lahan, yang merupakan salah satu bagian yang cukup krusial dalam usaha tersebut yang memakan waktu, biaya dan tenaga yang cukup besar dalam pelaksanaannya. Sehingga banyak pihak yang mengaitkan Karhutla dengan aktivitas suatu perusahaan dalam rangka melakukan pembukaan lahan baru.

¹ Hukum Online, “4 Masalah yang Dihadapi Penyidik Kasus Lingkungan Hidup” dalam <https://www.hukumonline.com/> diakses pada Selasa 15 Desember 2020 pukul 21.41 WIB.

Banyak pihak yang ikut peduli dan prihatin terhadap Karhutla yang terjadi karena dampaknya yang begitu luas terhadap semua lapisan masyarakat dan bahkan bagi semua makhluk hidup, tidak hanya yang berada di wilayah tersebut namun bisa saja meluas hingga ke wilayah lain, seperti Karhutla yang terjadi di Sumatra yang meluas hingga ke negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura.

Melihat data dalam lampiran masih banyak dan besarnya kebakaran yang terjadi di wilayah Indonesia mulai tahun 2015 sampai dengan tahun 2020. Menurut Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Karhutla terjadi akibat ulah manusia.²

Sedangkan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sendiri berpendapat bahwa faktor penyebab kebakaran hutan dan lahan tidak muncul dengan sendirinya, ada tiga faktor penting yang menyebabkan kebakaran (Karhutla) yaitu: faktor manusia, faktor rusaknya ekosistem gambut dan faktor cuaca.³

Salah satu kasus Karhutla yang terjadi adalah di areal milik PT Bumi Mekar Hijau (BMH) di Sumatera Selatan. Banyak informasi simpang siur mengenai sebab kebakaran ini. Ada yang menduga penyebabnya adalah tindakan kesengajaan pembakaran lahan oleh BMH sendiri, ada juga yang menduga penyebabnya adalah kejadian alam dan ada juga dugaan kebakaran terjadi karena perbuatan oknum (pihak lain) yang tidak bertanggungjawab.

Dikutip dari merdeka.com Pada tahun 2014 Karhutla di lahan BMH adalah seluas 8.504,86 Hektar, pada tahun 2015 adalah seluas 646.298,80 Hektare dan pada tahun 2016 kebakaran hutan berkurang drastis pada 2016, menjadi seluas

² Handoyo, "Penyebab Kebakaran Hutan dan Lahan 99% karena ulah manusia" dalam <https://nasional.kontan.co.id/> diakses pada Jumat 11 Desember 2020 pukul 08.56 WIB

³ Andri Saubani, "KLHK sebut Tiga Faktor Utama Penyebab Karhutla" dalam <https://nasional.republika.co.id/> diakses pada jumat 11 Desember 2020 pukul 09.00 WIB

8.784,91 Hektare.⁴ Dari data tersebut kita dapat melihat areal Karhutla yang terjadi di wilayah BMH tersebut.

BMH adalah suatu perusahaan yang bergerak di bidang tanaman industri dan mempunyai Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Pada Hutan Tanaman Industri (IUPHHK-HTI) untuk areal seluas 127.870 Ha di wilayah Sumatera Selatan. Izin usaha tanaman industri adalah izin usaha yang diberikan untuk memanfaatkan hasil hutan berupa kayu dalam hutan tanaman pada hutan produksi melalui kegiatan penyiapan lahan, pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pemanenan, dan pemasaran.⁵ Jenis tanaman industri yang diusahakan oleh BMH adalah akasia crassicarpa dan akasia mangium.

Hutan alam mungkin memerlukan ratusan tahun untuk berkembang menjadi sistem yang rumit yang mengandung banyak spesies yang saling tergantung satu sama lain. Pada tegakan dengan pohon-pohon yang ditanam murni, lapisan permukaan tanah dan tumbuhan bawahnya diupayakan relatif bersih. Pohon-pohon muda akan mendukung sebagian kecil spesies asli yang telah ada sebelumnya. Pohon-pohon hutan hujan tropis perlu waktu bertahun-tahun untuk dapat dipanen dan tidak dapat digantikan dengan cepat; demikian juga komunitasnya yang kompleks juga tidak mudah digantikan bila rusak.⁶

Keanekaragaman Hayati ialah berbagai jenis makhluk hidup yang ada di muka bumi ini, maupun yang ada di daratan, lautan dan di tempat lainnya dan terdiri

⁴ Fellyanda Suci Agiesta, “Darurat Karhutla, ini data kebakaran Hutan di era ” dalam <https://nasional.kontan.co.id/> diakses pada Jumat 11 Desember 2020 pukul 09.25 WIB

⁵Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia nomor P.62/MENLHK/SETJEN/KUM.1/10/2019 tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri.

⁶ Fachmi Rasyid, “Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan” dalam <https://juliwi.com/> diakses pada jumat 15 Desember 2020 pukul 22.00 WIB

dari hewan, tumbuhan, mikroorganisme dan semua gen yang terkandung didalamnya, serta ekosistem yang telah dibentuknya.⁷

Keanekaragaman hayati mempunyai berbagai manfaat bagi kehidupan manusia, yakni:⁸

- a. Sumber pangan, papan, sandang dan obat-obatan.
- b. Lahan Penelitian dan Pengembangan Ilmu.
- c. Sarana peningkatan nilai budaya.
- d. Sarana peningkatan nilai budaya.
- e. Sarana Rekreasi.
- f. Penunjang Keberlanjutan Ekosistem.

Walaupun memberikan manfaat yang besar bagi kehidupan manusia, keanekaragaman hayati terus mengalami berbagai ancaman yang dapat menghilangkan eksistensinya. Ancaman yang dihadapi oleh keanekaragaman hayati antara lain ialah sebagai berikut:

- a. Penurunan jumlah habitat alami keanekaragaman hayati yang diakibatkan oleh kerusakan habitat alami karena faktor alam ataupun tindakan konversi lahan habitat alami tersebut.
- b. Eksploitasi berlebihan terhadap keanekaragaman hayati yang dilakukan oleh manusia.
- c. Terjadinya perubahan iklim.
- d. Terjadinya akumulasi berbagai pencemaran yang mempengaruhi habitat alami keanekaragaman hayati sehingga merusak siklus hidupnya.

⁷ Yudistira Sugandi, dkk. Arti Penting Keanekaragaman Hayati Bagi Kelangsungan Kehidupan di Bumi. 2010. Halaman 2.

⁸ Yudistira Sugandi, dkk, op. cit. Halaman 4 - 5.

- e. Pemanfaatan bagian tertentu dari spesies dengan memusnahkan spesies tersebut atau mengakibatkan spesies tersebut sulit untuk bertahan hidup.
- f. Hanya memilih dan mengembangbiakkan spesies yang unggul saja serta melupakan perhatian pada spesies–spesies non unggulan hingga spesies tersebut musnah.

Karhutla yang terjadi di wilayah BMH mendapat respon dari Pemerintah dalam hal ini adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan sesuai dengan Pasal 90 UUPPLH. Respon Pemerintah di tunjukkan dengan dilayangkannya gugatan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan atas Karhutla yang terjadi di areal BMH kepada Pengadilan Negeri Palembang pada tanggal 03 Februari 2015 dengan nomor registrasi 24/Pdt.G/2015/PN.Plg. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengajukan tuntutan ganti rugi atas Karhutla yang terjadi di area BMH, yang berdasarkan Perbuatan Melawan Hukum yang mengakibatkan kerugian dan kerusakan bagi lingkungan hidup. Menurut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) sebagai penggugat, perbuatan yang dilakukan oleh BMH adalah perbuatan melawan hukum. Perbuatan melawan hukum ini di dasarkan atas adanya indikasi yang mengarah bahwa BMH melakukan pembakaran lahan secara sengaja guna melakukan pembukaan lahan baru untuk tanaman industry, hal ini juga di dukung dengan penilaian KLHK kurang memadainya sarana dan prasarana pencegahan dan penanggulangan kebakaran yang dimiliki oleh BMH.

KLHK mengajukan gugatan ke Pengadilan terhadap Karhutla yang terjadi di wilayah BMH dengan dasar Pasal 90 yang merupakan hak yang dimiliki KLHK sebagai perwakilan Pemerintah dan Pasal 1365 KUHPerdara (Perbuatan Melawan Hukum).

Pasal 90 ayat (1) UUPPLH mengatakan:

“Instansi pemerintah dan pemerintah daerah yang bertanggung jawab di bidang lingkungan hidup berwenang mengajukan gugatan ganti rugi dan tindakan tertentu terhadap usaha dan/atau kegiatan yang menyebabkan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian lingkungan hidup.”

Sedangkan Pasal 1365 KUHPerdata menyatakan:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut.”

Kerugian yang ditimbulkan dari Karhutla yang terjadi di areal BMH, ada beberapa kerugian yang dialami oleh lingkungan hidup, antara lain:

1. Kerusakan Ekologis
2. Hilangnya Keanekaragaman Hayati.
3. Hilangnya Sumber Daya Genetika.
4. Penambahan Emisi Gas Rumah Kaca.
5. Perosot Karbon.
6. Kerugian Ekonomis.

Dalam kasus KLHK melawan BMH kerugian yang ditimbulkan akibat Hilangnya Keanekaragaman Hayati di Tingkat Pengadilan Negeri Palembang, menurut Majelis Hakim yang memimpin persidangan ini tidak perlu diberikan ganti kerugian, dengan pertimbangan “Menimbang, bahwa tentang ganti rugi keanekaragaman hayati dan sumber daya genetika, menurut Majelis, dalam proses pembuktian tidak pernah dapat dibuktikan secara rinci dan jelas secara kuantitatif

darimana dasar-dasar penghitungannya, demikian juga tentang kerugian akibat terlepasnya karbon ke udara tidak bisa dibuktikan, dengan demikian harus ditolak.”⁹

Dengan pertimbangan Majelis Hakim tersebut maka Pengadilan Negeri Palembang membebaskan BMH dari ganti rugi kerusakan lingkungan hidup, kemudian KLHK mengajukan Banding atas Putusan Pengadilan Negeri tersebut.

KLHK mengajukan Banding di Pengadilan Tinggi dengan nomor registrasi 51/PDT/2016/PT.PLG. Dalam putusan pada Tingkat Pengadilan Tinggi, Majelis Hakim mengabulkan gugatan KLHK dan terbukti BMH melakukan Perbuatan Melawan Hukum atas dasar tanggung jawab pemegang Izin. Majelis Hakim juga mempertimbangkan atas lalainya BMH dalam menyediakan sarana dan prasarana penanggulangan kebakaran.

Perbedaan Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi Palembang, khususnya pertimbangan Majelis Hakim dalam putusan atas tuntutan ganti kerugian akibat hilangnya Keanekaragaman Hayati, menarik minat penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai kasus ini.

Putusan Perkara KLHK melawan BMH ini statusnya masih belum berkekuatan hukum tetap, baik di tingkat Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi.¹⁰ Menurut berita yang beredar pada tahun 2016 dimana Putusan Pengadilan Tinggi ini dibacakan, KLHK melalui Direktur Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup menyatakan “Kami akan pelajari dulu setelah menerima salinan putusan. Opsi kasasi masih memungkinkan”.¹¹ Namun hingga saat ini masih belum ada Putusan dari Mahkamah Agung terkait kasus BMH.

⁹ Direktori Putusan Mahkamah Agung, Putusan nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg, dalam putusan.mahkamahagung.co.id

¹⁰ Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia, <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/> diakses 17 Desember 2020 pukul 11.00 WIB.

¹¹ Samdysara Saragih, “KLHK: Kasasi Putusan BMH Masih Memungkinkan” dalam <https://kabar24.bisnis.com/> diakses pada Kamis 17 Desember 2020 pukul 11.15 WIB

Dapat dilihat dari Putusan Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tinggi, telah menggambarkan adanya *Judex Facti* dalam menerapkan Peraturan Perundangan tentang Perlindungan Keanekaragaman Hayati dalam menghadapi kasus Karhutla.

Oleh karena itu dengan tulisan ini penulis mengadakan penelitian dengan judul **TINJAUAN YURIDIS ATAS PENERAPAN PERATURAN PERLINDUNGAN KEANEKARAGAMAN HAYATI DI DALAM PERKARA KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN PT BUMI MEKAR HIJAU**

1.2. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Peraturan Perlindungan terhadap Keanekaragaman Hayati bagi Usaha Tanaman Industri akibat Karhutla di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan Peraturan Perlindungan terhadap Keanekaragaman Hayati di dalam Putusan Pengadilan Negeri Palembang nomor 24/Pdt.G/2015/PN.Plg tanggal 30 Desember 2015 dan di dalam Putusan Pengadilan Tinggi nomor Put.No.51/PDT/2016/PT.PLG. tanggal 10 Agustus 2016?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan ini adalah sebagai syarat untuk menempuh gelar Magister Hukum dan untuk mengetahui penerapan Undang-undang dan aturan-aturan dalam lingkungan hidup atas Tindakan-tindakan perusakan lingkungan ataupun tindakan pencemaran lingkungan hidup dalam kasus kebakaran hutan yang terjadi di wilayah PT Bumi Mekar Hijau khususnya mengenai dampak kerugian yang dialami terhadap keanekaragaman hayati. Dan melihat perspektif lain dari

Putusan Pengadilan Negeri Palembang dan Putusan Pengadilan Tinggi Palembang berdasarkan teori-teori hukum yang berkaitan dengan kasus ini.

Melihat dampak dari Karhutla yang sering terjadi di wilayah Indonesia terhadap keanekaragaman hayati yang tidak hanya merugi dari sisi biologis (mahluk hidupnya) namun juga dari sudut pandang lainnya.

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini dapat dilihat dari segi teoritis (Keilmuan) dan segi praktis (Penerapan).

1. Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian tentang Kebakaran Hutan dan Lahan dalam kasus PT Bumi Mekar Hijau secara teoritis diharapkan dapat memberikan suatu cara sudut pandang yang berbeda demi mengembangkan ilmu pengetahuan pada umumnya dan penerapan aturan dan asas-asas lingkungan hidup pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan gambaran praktis sekaligus masukan bagi Pemerintah dalam hal ini adalah para penegak hukum (Hakim) dan para pemberi kewenangan, Pengusaha selaku pemilik Izin Usaha atau yang diberi kewenangan untuk mengelola dan mengusahakan wilayah yang menjadi pemangku kepentingan (*stakeholders*) di Indonesia.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang menjelaskan dan menerangkan isi tulisan ini dibagi dalam lima bab, yang masing-masing berisi tentang:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan latar belakang permasalahan yang berhubungan dengan kerusakan lingkungan, pencemaran lingkungan dan lebih khusus kepada keanekaragaman hayati yang terdampak akibat dari kerusakan ataupun pencemaran lingkungan yang terjadi di wilayah areal Badan Usaha atau perseroan yang bergerak dibidang agrobisnis di Indonesia, yaitu PT Bumi Mekar Hijau yang telah diputus oleh Pengadilan Tinggi. Kemudian diuraikan mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika yang digunakan dalam penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bagian ini berisi penjelasan tentang landasan teori dan konseptual, maupun aturan dan ketentuan yang terkait dengan dampak kerusakan keanekaragaman hayati yang terjadi dalam kasus kebakaran hutan yang terjadi di Kawasan areal PT Bumi Mekar Hijau dari sisi kepastian hukum dan teori kemanfaatan yang relevan dengan penerapan aturan dan ketentuan Lingkungan Hidup. Teori Hukum juga merupakan salah satu perspektif yang bagus untuk menganalisis dan menemukan jawaban atas rumusan masalah yang diangkat. Adapun landasan konseptual berisi konsep-konsep hukum terkait dengan norma-norma hukum Lingkungan Hidup, termasuk namun tidak terbatas pada Undang-Undang Lingkungan Hidup, peraturan perundangan lainnya yang mengatur masalah lingkungan hidup, pendapat ahli maupun artikel yang mengangkat masalah lingkungan hidup.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini membahas mengenai pengertian penelitian, jenis penelitian, tipe penelitian, pendekatan masalah, metode pengumpulan data, metode pengelolaan data, dan analisis data dalam penelitian ini.

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Bab ini membahas dan menganalisis mengenai peraturan dan ketentuan serta penegakkan aturan dan ketentuan mengenai lingkungan hidup, terhadap pencemaran lingkungan dan kerusakan lingkungan yang terjadi di Indonesia khususnya di PT Bumi Mekar Hijau. Selain substansi pengaturan yang terkait, pada bab ini juga akan menguraikan penerapannya dalam badan usaha yang bergerak di bidang Tanaman Industri di Indonesia. Hasil pembahasan dan analisis menguraikan seluruh rumusan masalah secara sistemik, bukan hanya secara substansi melainkan juga secara struktur penegakan hukum – asas, lembaga dan proses - terkait serta budaya hukum Lingkungan di Indonesia.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini terdiri dari sub bab Kesimpulan yang merupakan jawaban dari rumusan masalah sekaligus rangkuman keseluruhan hasil penelitian ini. Dilanjutkan dengan saran-saran yang ditujukan kepada Pemerintah, legislator, dan aparat penegak hukum serta seluruh pengemban profesi hukum dan masyarakat terkait lingkungan.