

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia dijuluki sebagai negara zamrud khatulistiwa. Hal ini dikarenakan Indonesia memiliki berbagai macam kekayaan flora dan fauna. Salah satu kekayaan sumber daya alam yang dimiliki adalah hutan dan lahan gambut. Hutan gambut merupakan hutan tropis yang asal mulanya merupakan bahan organik tumbuhan yang menumpuk pada kondisi reduksi. Lama waktu penumpukan tidak sebanding yaitu lebih cepat daripada waktu penguraiannya sehingga bahan organik tersebut tidak mengalami dekomposisi secara sempurna. Hasil pelapukan bahan organik yang membentuk gambut memiliki warna hitam kecoklatan, kemerah-merahan, coklat kehitaman, seperti warna-warna pada teh dan sebagainya.¹ Lahan gambut sendiri terdiri dari lahan gambut dangkal

¹ Augusta TS. "Aklimatisasi Benih Ikan Nila (*Oreochromis spp*) dengan pencampuran air gambut". (Jurnal Ilmu Hewani Tropika. Vol. 1, No. (2), 2012). Hlm. 78-82.

(kedalaman 50 sampai 100 cm) hingga lahan gambut yang sangat dalam (kedalaman lebih dari 300 cm).

Menurut Peraturan Pemerintah nomor 57 Tahun 2016², gambut memiliki definisi material organik terbentuk secara alami dari sisa-sisa tumbuhan yang terdekomposisi tidak sempurna dengan ketebalan 50 (lima puluh) sentimeter atau lebih dan terakumulasi pada rawa. Berdasarkan data Global Wetlands menyebutkan Indonesia memiliki lahan gambut terbesar kedua di dunia dengan luas mencapai 22,5 juta hektare (ha). Sedangkan, urutan pertama ditempati oleh Brazil dengan luas lahan gambut sebesar 31,1 juta ha.³

Pemilik lahan gambut terbesar di Indonesia adalah Provinsi Papua dengan luas (6,3 juta ha). Kemudian disusul oleh Provinsi Kalimantan Tengah (2,7 juta ha), Provinsi

² Lembaran ke-2 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

³ Tim Publikasi Katadata, "*Luas Gambut Indonesia Terbesar Kedua di Dunia*", <https://katadata.co.id/timpublikasikatadata/infografik/5e9a519433cb1/luas-gambut-indonesia-terbesar-kedua-di-dunia>, diakses pada tanggal 06 Oktober 2020.

Riau (2,2 juta ha), Provinsi Kalimantan Barat (1,8 juta ha) dan Provinsi Sumatera Selatan (1,7 juta ha). Selain itu ada Provinsi Papua Barat (1,3 juta ha), Provinsi Kalimantan Timur (0,9 juta ha) serta Provinsi Kalimantan Utara, Provinsi Sumatera Utara, dan Provinsi Kalimantan Selatan yang masing-masing memiliki 0,6 juta ha.⁴

Manfaat yang diperoleh dari ekosistem gambut cukup banyak, misalnya sebagai habitat bagi spesies flora dan fauna yang tergolong langka, sebagai penyangga hidrologi bagi daerah sekelilingnya karena kemampuannya yang tinggi dalam menahan air, penyimpan karbon dalam jumlah yang besar. Lahan gambut juga memiliki kontribusi dalam pengurangan gas rumah kaca di atmosfer dengan proses penambatan sebesar 0,3 mm gambut per tahun serta memiliki potensi untuk tempat mengelola tanaman semusim atau pertanian hingga tanaman tahunan seperti

⁴ *Ibid.*

karet, kelapa, kelapa sawit, kakao, bahkan kopi.⁵ Hal tersebut juga harus diikuti dengan memperhatikan tingkat kedalaman gambut, peraturan, perizinan dan juga resiko kerusakan yang akan terjadi kedepannya akibat dari konversi lahan yang dilakukan.

Kenyataannya pada saat ini, banyak terjadi kebakaran di hutan dan lahan gambut, sebagaimana diambil contoh kasus yakni di Provinsi Sumatera Selatan. Kebakaran terjadi akibat dari oknum-oknum yang tidak mengindahkan aturan yang telah ada sehingga dengan sengaja melakukan pembakaran hutan dan lahan gambut. Pada tahun 2015, kebakaran hutan dan lahan besar kembali terjadi di Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan luasan lahan yang terbakar di Sumsel sekitar 646 ribu hektar. Sementara data dari aliansi organisasi masyarakat sipil [CSO] luasannya

⁵ Milka Priskila. "Lahan Gambut: Pengertian, Jenis dan Manfaat". <https://foresteract.com/lahan-gambut/3/>, diakses pada tanggal 06 Oktober 2020.

mencapai 857 ribu hektar.⁶ Penyebab yang paling dominan terjadinya kebakaran adalah karena ulah manusia membuka lahan masih dengan cara membakar dipacu adanya fenomena alam *el nino* yang menyebabkan kemarau panjang dan memacu pengeringan lahan-lahan gambut yang sebagian besar memang dalam kondisi rusak dan cepat mengering karena kanalisasi yang masif oleh kegiatan usaha perkebunan dan hutan tanaman industri, sehingga lokasi-lokasi tersebut sangat rawan dan terjadi kebakaran di lokasi yang sama secara berulang-ulang. Faktor lainnya adalah sumber api dari masyarakat, kasus kebakaran hutan maupun lahan sulit diselesaikan melalui penegakan hukum, kebakaran lahan dan atau hutan juga akibat dari perambahan, menguasai kawasan hutan. Sehingga dampak dan terjadinya kebakaran hutan dan atau lahan yang mengakibatkan kabut asap terjadi setiap tahun dan telah

⁶ Taufik Wijaya. “Berbagai Proyek Dijalankan, Karhutla Tetap Terjadi di Sumatera Selatan. Mengapa?”, <https://www.mongabay.co.id/2019/11/15/berbagai-proyek-dijalankan-karhutla-tetap-terjadi-di-sumatera-selatan-mengapa/>, diakses pada tanggal 06 Oktober 2020.

menimbulkan kerugian, baik kerugian ekologi, ekonomi, sosial maupun budaya yang sulit dihitung besarannya.⁷

Akibat terjadinya kebakaran tersebut banyak pihak yang dirugikan, baik masyarakat sekitar hingga daya fungsi hutan dan lahan gambut itu sendiri. Dampak dari kebakaran hutan dan lahan gambut yaitu tidak berfungsinya lagi gambut sebagai tanah sehingga sifatnya sama seperti kayu kering. Apalagi ketika datangnya musim kemarau, kadar air menyusut dan kegiatan pengeringan gambut yang dilakukan oleh manusia meningkatkan potensi kebakaran di atas lahan gambut. Dalam kondisi seperti itu, api akan membakar bahan-bahan yang ada di atas permukaan lahan seperti pepohonan, semak, dan lain-lain. Api akan menyebar secara tidak menentu ke bawah permukaan, baik secara vertikal maupun horizontal, dan membakar materi organik melalui pori-pori gambut. Gambut yang terbakar menghasilkan energi panas yang lebih besar dari kayu/arang terbakar. Api

⁷ Alfyan Mardiansyah. "Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan". (Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 13 No. 2, 2016). Hlm.155

juga dapat menjalar ke bawah permukaan tanah gambut yang menyebabkan pembakaran tidak menyala sehingga hanya asap putih yang tampak di atas permukaan. Hal inilah yang menyebabkan kegiatan pemadaman kerap sulit dilakukan.⁸ Selain itu, akibat lahan gambut yang rusak, masyarakat kesulitan memperoleh sumber pangan dan mata pencaharian yang sebelumnya mereka kerjakan.

Berawal dari permasalahan tersebut, maka Presiden Republik Indonesia pada tahun 2016 membentuk suatu lembaga nonstruktural yaitu Badan Restorasi Gambut yang dinaungi oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut dengan tujuan untuk mempercepat pemulihan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut yang rusak terutama akibat kebakaran

⁸ “Kebakaran Hutan”, <https://pantaugambut.id/pelajari/dampak-kerusakan-lahan-gambut/kebakaran-hutan>, diakses pada tanggal 30 Desember 2020.

dan pengeringan secara khusus, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh.

Upaya restorasi gambut dilakukan melalui tiga pendekatan (3R), yaitu *Rewetting* (pembasahan), *Revegetasi* (penanaman ulang), dan *Revitalisasi* (merevitalisasi sumber mata pencaharian masyarakat setempat). Namun Indonesia sebagai Negara yang menjunjung tinggi hukum, segala kekuasaan pemerintah diatur oleh hukum. Dalam upaya merestorasi lahan gambut di Indonesia, tidak dapat terlepas dari dukungan pemerintah sebagai payung hukum. Dukungan pemerintah ini berguna untuk implementasi Badan Restorasi Gambut dalam melaksanakan visi misi Badan Restorasi Gambut yaitu merestorasi gambut. Akan tetapi, di satu sisi pemerintah juga memberi konsesi lahan gambut untuk peningkatan ekonomi kepada masyarakat. Terdapat beberapa lahan gambut yang telah mendapatkan izin usaha, perkebunan dan pertanian atau hak tanah oleh pemerintah itu sendiri. Situasi ini tentunya menjadi sebuah

dilematika antara upaya pemerintah untuk merestorasi lahan gambut dengan perizinan yang diberikan pemerintah.

Akibat dari hal tersebut pemerintah bahkan masyarakat seterusnya akan tetap menghadapi ancaman kebakaran hutan dan lahan gambut, meskipun anggaran yang telah dikeluarkan negara untuk mengatasi dan merestorasi hutan dan lahan gambut tersebut tidaklah sedikit. Karena seperti yang diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia harus berdasarkan atas prinsip kedaulatan rakyat dan prinsip negara hukum, sehingga segala bentuk keputusan dan tindakan aparatur penyelenggara pemerintahan harus berdasarkan atas kedaulatan rakyat dan hukum. Tidak berdasarkan kekuasaan yang melekat pada kedudukan aparatur penyelenggara itu sendiri.

ICEL (*Indonesian Centre of Environmental Law*) mencatat bahwa ada empat hal yang penyebab kegagalan penegakan hukum lingkungan yaitu politik pembangunan

ekonomi yang mengacu pada paradigma *growth* dan ketiadaan komitmen untuk mewujudkan prinsip pembangunan berkelanjutan, peraturan perundang-undangan yang lemah, aparat hukum yang tidak paham persoalan lingkungan dan rendahnya partisipasi masyarakat.⁹

Roberto M. Unger¹⁰ mengatakan bahwa pemahaman hukum tidak bisa bebas dari konteksnya. Hukum bekerja tidak di ruang hampa tetapi bekerja dalam realitas yang tidak netral dari pengaruh lain, dan nilai yang ada di belakangnya adalah subjektif. Hukum bukanlah sesuatu yang terjadi secara alamiah, melainkan dikonstruksi secara sosial. Karena itu, menggunakan hukum yang hanya bersifat formal akan gagal untuk mengatasi problem kemasyarakatan. Dia mencoba menengahkan visinya mengenai tatanan masyarakat dan tatanan hukum masa mendatang melalui gerakan aktivitas transformatif yang

⁹ Mas Achmad Santosa. "Membentuk Pemerintah Peduli Lingkungan dan Rakyat". (Jakarta: IC EL, 2000), Hlm. 7-10

¹⁰ Roberto M Unger, "*The Critical Legal Studies Movement (1983)*", diterjemahkan Ifdhal Kasim, (Jakarta: Elsam, 1999), Hlm. 22.

dilakukan atas dasar hak-hak individu yang dilindungi hukum dan menyadarkan birokrasi kekuasaan untuk bekerja dengan penuh tanggung jawab.

Dari uraian latar belakang diatas, penulis sangat tertarik untuk memahami dan membuat tesis tentang kebijakan pemerintah ditinjau berdasarkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan, dengan judul “KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN GAMBUT (Studi Kasus di Provinsi Sumatera Selatan)”.

B. Rumusan masalah

Adapun rumusan masalah yang akan diangkat ke dalam tesis ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan terjadi ?
2. Bagaimana kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut ?

3. Bagaimana konsep kebijakan ideal dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis bagaimana kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan terjadi.
2. Untuk mengetahui, menjelaskan dan menganalisis mengenai kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut.
3. Untuk merumuskan konsep kebijakan ideal dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan.

D. Keaslian Penelitian

Penelitian yang berjudul KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN GAMBUT (Studi

Kasus di Provinsi Sumatera Selatan), belum pernah dilakukan penelitian oleh peneliti atau penulis lainnya. Sebagai contoh ada yang meneliti, tetapi ada aspek yang belum ada sehingga tidak mengulang hasil penelitian orang lain. Diantaranya :

1. PELAKSANAAN KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM UPAYA PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DI KABUPATEN PONTIANAK PROVINSI KALIMANTAN BARAT¹¹, Disusun oleh Edy Suasono, Magister Ilmu Hukum Universitas Gajah Mada Yogyakarta. Dalam hasil penelitian ini penulis menganalisis tentang pelaksanaan Kebijakan Pemerintah, faktor-faktor yang mempengaruhinya serta peran serta masyarakat dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.,

¹¹ Edy Suasono. Tesis: “Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah dalam Upaya Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Kabupaten Pontianak Provinsi Kalimantan Barat“. (Yogyakarta: Universitas Gajah Mada, 2014).

sehingga penulisan ini berbeda dengan penulisan tesis yang akan saya teliti lebih lanjut.

2. PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN TERHADAP KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA¹². Disusun oleh Lilik Pudjiastuti, Magister Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Dalam penelitian dan hasil tesis ini menjelaskan tentang penegakan hukum lingkungan administratif dan kepidanaan terhadap kebakaran hutan serta penyelesaian sengketa lingkungan dalam kasus kebakaran hutan.
3. PENEGAKAN HUKUM PIDANA TERHADAP PELAKU PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI PROVINSI RIAU¹³. Disusun oleh Muhammad Zakaria, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menjelaskan bagaimana penegakan hukum pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan

¹² Lilik Pudjiastuti. Tesis: "Penegakan Hukum Lingkungan Terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia". (Surabaya: Universitas Airlangga, 2000).

¹³ Muhammad Zakaria. Tesis: "Penegakan Hukum Pidana Terhadap Pelaku Pembakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau". (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2017)

lahan di Provinsi Riau dan factor-faktor apa saja yang menjadi kendala yang dihadapi penegak hukum dalam memberantas pelaku pembakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau serta penulis juga menjelaskan tentang upaya yang sesuai terhadap permasalahan tindak pidana Pembakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

4. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RESTORASI GAMBUT DI KALIMANTAN SELATAN DARI PERSPEKTIF KOMUNIKASI KEBIJAKAN (STUDI KASUS DI KECAMATAN CANDI LARAS UTARA KABUPATEN TAPIN).¹⁴ Disusun oleh Denny Susanto, Magister Ilmu Komunikasi Universitas Islam Kalimantan. Dalam hasil penelitiannya penulis menjelaskan tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kerusakan lahan gambut, mengetahui kebijakan apa saja yang diambil pemerintah untuk merestorasi kerusakan lahan gambut dan menjelaskan

¹⁴ Deny Susanto, Tesis: “Implementasi Kebijakan Restorasi Gambut di Kalimantan Selatan dari Perspektif Komunikasi Kebijakan (Studi Kasus di Kecamatan Candi Laras Utara Kabupaten Tapin)”. (Banjarmasin: Universitas Islam Kalimantan (UNISKA) Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin Kalimantan Selatan, 2020).

sejauhmana implementasi kebijakan restorasi gambut dari perspektif komunikasi kebijakan.

5. UPAYA KEPOLISIAN DALAM MENANGGULANGI TINDAK PIDANA PEMBAKARAN HUTAN DAN LAHAN YANG BERADA DI DAERAH MARIANA BANYUASIN I (STUDI PADA KEPOLISIAN SEKTOR MARIANA).¹⁵ Disusun oleh Risky Usnarto, Sarjana Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Dalam hasil penelitiannya penulis menjelaskan tentang upaya kepolisian sebagai penegak hukum dalam menanggulangi tindak pidana pembakaran hutan dan lahan dan kendala – kendala yang dialami pihak kepolisian dalam menanggulangi tindak pidana pembakaran hutan dan lahan.

¹⁵ Risky Usnarto. Skripsi: “Upaya Kepolisian dalam Menanggulangi Tindak Pidana Pembakaran Hutan dan Lahan yang Berada di Daerah Mariana Banyuasin I (Studi pada Kepolisian Sektor Mariana)”. (Palembang: Universitas Muhammadiyah Palembang, 2020).

E. Manfaat Penelitian

Nilai dari suatu penelitian dapat dilihat dari manfaat yang didapat dan diberikan. Adapun yang dapat diperoleh dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran bagi kalangan akademisi untuk pengembangan kebijakan pemerintah khususnya mengenai hutan dan lahan gambut.

2) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mempunyai andil dalam memberi masukan kepada lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam hal membuat maupun menyusun peraturan hukum yang tepat mengenai hutan dan lahan gambut.

E. Kerangka Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto bahwa efektif adalah taraf sejauh mana

suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum.¹⁶ Mengenai tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jika faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau dikehendaki oleh Peraturan Perundang-Undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundang-undangan tersebut telah dicapai. Ukuran

¹⁶ Soerjono Soekanto. "Efektivitas Hukum dan Penerapan Sanksi". (Bandung: CV. Ramadja Karya, 1988). Hlm. 80

efektif atau tidaknya suatu Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku.

Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :

- 1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.¹⁷

Studi efektivitas hukum merupakan suatu kegiatan yang memperlihatkan suatu strategi

¹⁷ Soerjono Soekanto. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum". (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2019), Hlm. 8.

perumusan masalah yang bersifat umum yaitu suatu perbandingan antara realitas hukum dan ideal hukum. Secara khusus terlihat jenjang antara hukum dalam tindakan (*law in action*) dengan hukum dalam teori (*law in theory*), atau dengan perkataan lain kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*.¹⁸

Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan ideal hukum yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada Undang-Undang atau keputusan hakim (*case law*) dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingatkan bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja bila

¹⁸ Satjipto Rahardjo. "Ilmu Hukum". (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), Hlm. 11.

ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

2. Teori Hukum Progresif

Krisis penegakan hukum di Indonesia yang statis, merupakan salah satu dampak dari paradigma penegakan hukum di Indonesia yang masih bersandar terhadap tipe tradisi hukum kontinental (*rule of law*). Tradisi hukum kontinental terklasifikasi sebagai tipe pembangunan hukum yang ortodoks karena mencirikan peranan yang sangat dominan dari lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) dalam menentukan arah hukum dalam suatu masyarakat. Hukum bersifat positivis-instrumentalis dan menjadi alat yang ampuh bagi pelaksanaan ideologi dan program negara.¹⁹

¹⁹ Abdul Hakim G. Nusantara. "Politik Hukum Indonesia". (Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 1988). Hlm. 27

Kehadiran hukum progresif oleh Satjipto Rahardjo²⁰ bukanlah sesuatu yang kebetulan, bukan sesuatu yang lahir tanpa sebab, dan juga bukan sesuatu yang jatuh dari langit. Hukum progresif adalah bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Hukum progresif yang dapat dipandang sebagai konsep yang sedang mencari jati diri, bertolak dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum dimasyarakat, berupa ketidakpuasan dan keprihatinan terhadap kinerja dan kualitas penegakan hukum dalam setting Indonesia akhir abad ke-20.

²⁰ Satjipto Rahardjo memberikan beberapa label untuk pemikiran hukum progresif diantaranya: pertama, gerakan intelektual (seperti *critical legal studies movement* (CLS) di Amerika Serikat. Lihat, Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, hlm. 22 dan 52. Kedua, suatu paradigma (Paradigma yang disodorkan di sini adalah 'hukum untuk manusia' sebagaimana disebut di atas. Lihat, Satjipto Rahardjo, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2009, hlm. 70) dan; Ketiga, konsep mengenai cara berhukum (ia juga menulis, "Hukum progresif adalah sebuah konsep mengenai cara berhukum. Cara berhukum tidak hanya satu; melainkan bermacam-macam. Di antara cara berhukum yang bermacam-macam itu, hukum progresif memiliki tempatnya sendiri." Baca Satjipto Rahardjo, "Hukum Progresif: Aksi, BukanTeks," dalam Satya Arinanto & Ninuk Triyanto, ed., *Memahami Hukum: dari Konstruksi sampai Implementasi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 3.

Menurut Satjipto Rahardjo, inti dari kemunduran di atas adalah makin langkanya kejujuran, empati dan dedikasi dalam menjalankan hukum.²¹ Penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar katakata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.²²

Hukum progresif lebih mengarah pada tradisi *sociological jurisprudence*. Konsep hukum progresif sebenarnya bersentuhan, dipengaruhi atau berbagai

²¹ Faisal, "*Menerobos Positivisme Hukum*", (Yogyakarta: Rangkang Education, 2010), Hlm. 70

²² Satjipto Rahardjo, "*Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*", (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), Hlm. xiii

dengan beberapa teori hukum yang telah mendahuluinya, antara lain: Konsep hukum responsif (*responsive law*) yang selalu dikaitkan dengan tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri; *Legal Realism*; *Freirechtslehre*; *Critical Legal Studies*.²³

Menjalankan hukum secara progresif tidak semata-mata berpijak pada *rule and logic* namun juga *rule and behavior*. Hal ini mengingatkan pada pernyataan Oliver Wendell Holmes: “...*The live of the law has not been logic. It has been experience*”. Menggunakan hukum tidak semata-mata mengandalkan logika peraturan namun juga harus mempertimbangkan hukum yang bersumber dari pengalaman empiris misalnya kearifan lokal. Karena bertumpu pada dua pijakan yakni peraturan dan perilaku maka hukum progresif tidak memosisikan hukum sebagai intuisi yang netral. Hukum Progresif

²³ Shidarta, “*Posisi Pemikiran Hukum Progresif Dalam Konfigurasi Aliran-aliran Filsafat Hukum: Sebuah Diagnosis Awal*”, dalam buku Satjipto Raharjo dan Hukum Progresif Urgensi dan Kritik, (Jakarta: Epistema Institute, 2011), Hlm. 52.

merupakan hukum yang berpihak yakni memberi perhatian pada yang lemah, pro rakyat dan pro keadilan.²⁴

Sehingga, sekalipun hukum progresif bersama aliran-aliran hukum tersebut mengkritik doktrin hukum positif, namun hukum progresif sebenarnya tidak terlepas dari keberadaan sistem hukum positif yang ada.

3. Teori Kebijakan Publik

Kebijakan atau *policy* berkaitan dengan perencanaan, pengambilan dan perumusan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan evaluasi terhadap dampak dari pelaksanaan keputusan tersebut terhadap orang-orang banyak yang menjadi sasaran kebijakan (kelompok target). Kebijakan merupakan sebuah alat atau instrument untuk mengatur penduduk dari atas kebawah. Menurut Heinz Eulau dan Kenneth Prewith,

²⁴ Sudijono mengidentifikasikan elemenelemen utama dari model hukum progresif, yakni: Ideologi: “pro-rakyat”; Tujuan: “pembebasan”; Fungsi: “Pemberdayaan”; Jenis keadilan: “keadilan sosial” dan Metodologi: “diskresi”. Periksa: Sudijono Sastroadmodjo, “Konfigurasi Hukium Progresif”. (Jurnal Ilmu Hukum, Volume 8 Nomor 2, September 2005), Hlm. 187.

kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan-keputusan. Dengan cara memberi *reward* dan *sanctions*. Secara sentralistik, kebijakan adalah instrumen teknis, rasional, dan *action-oriented* untuk menyelesaikan masalah. Kebijakan adalah cetak biru bagi tindakan yang mengarah dan mempengaruhi perilaku orang banyak yang terkena dampak keputusan tersebut. Kebijakan sengaja disusun dan dirancang untuk membuat perilaku orang banyak yang dituju (kelompok target) menjadi terpola sesuai dengan bunyi dan rumusan kebijakan tersebut.²⁵

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan negara sebagai *is whatever government choose to do or not to do*. Selanjutnya beliau mengatakan bahwa apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka harus ada tujuan (objektivitas) dan

²⁵ Amri Marzali, "Antropologi dan Kebijakan Publik", (Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2012), Hlm. 20.

kebijakan negara harus meliputi semua tindakan pemerintah. Dengan demikian, bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah. Disamping itu sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah akan mempunyai pengaruh yang sama besarnya dengan sesuatu yang dilakukan oleh pemerintah.²⁶

Isitilah kebijakan (*policy*) seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*), program, keputusan, undang-undang ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan (*policy makers*) istilah-istilah tersebut tidaklah akan menimbulkan masalah apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama. Namun bagi orang-orang yang berada di luar struktur pengambilan kebijakan istilah-istilah tersebut mungkin akan membingungkan. Kebijakan (*policy*) hendaknya

²⁶ *Ibid.*

dibedakan dengan kebijaksanaan (*wisdom*) karena kebijaksanaan merupakan pengawasan aturan yang sudah ditetapkan sesuai situasi dan kondisi setempat oleh person pejabat yang berwenang. Untuk itu kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, dan mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.²⁷

Ada lima hal yang berhubungan dengan kebijakan publik. Pertama, tujuan atau kegiatan yang berorientasi tujuan haruslah menjadi perhatian utama perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi. Kedua, kebijakan merupakan pola model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah. Ketiga, kebijakan harus

²⁷ Arifin Tahir, "Kebijakan Publik Dan Transparansi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah", (Jakarta Pusat, Pustaka Indonesia Press, 2011), Hlm. 38.

mencakup apa yang nyata pemerintah perbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan. Keempat, bentuk kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan. Kelima tujuan kebijakan publik adalah dapat dicapainya kesejahteraan masyarakat melalui produk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah.²⁸

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pemahaman dalam penelitian ini secara menyeluruh, maka perlu disajikan sistematika penulisan agar dapat memberikan gambaran umum pada per bab yang akan dibahas. Adapun sistematika penulisan dengan pokok pembahasan sebagai berikut :

BAB I

Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keaslian penelitian, kerangka teori dan sistematika penulisan.

²⁸ *Ibid*, Hlm. 40-41.

BAB II

Tinjauan pustaka dan penulis akan memberikan tinjauan tentang tinjauan umum tentang faktor-faktor terjadinya kebakaran hutan dan lahan gambut, tinjauan umum tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut, dan tinjauan umum tentang kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut.

BAB III

Metode penelitian yang terdiri dari jenis penelitian, metode pendekatan, sumber data, teknik pengumpulan data, dan analisis data. Pada bab ini berisi uraian mengenai hasil penelitian dan pembahasan mengenai permasalahan yang diteliti khususnya tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan.

BAB IV

Pembahasan yang berisi tentang hasil penelitian dan analisis dari data penelitian, diantaranya :

- a. Bagaimana Kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan terjadi.

- b. Kebijakan pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut.
- c. Konsep kebijakan ideal dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Sumatera Selatan.

BAB V

Bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran terhadap seluruh hasil yang diperoleh dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN