

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Efektivitas Hukum**

##### **2.1.1 Pengertian Efektivitas**

Pada dasarnya pengertian efektifitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektifitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara *input* dan *outputnya*.

Istilah efektif (*effective*) dan efisien (*efficient*) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat.

Terkait pengertian efektifitas ini, Agung Kurniawan dalam bukunya *Transformasi Pelayanan Publik* mendefinisikan efektifitas, sebagai berikut: “Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) dari pada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya”.<sup>1</sup>

Sementara itu Sondang P Siagian mengemukakan, bahwa: “Efektivitas adalah pemanfaatan sumber daya, sarana dan prasarana dalam jumlah tertentu yang secara sadar ditetapkan sebelumnya untuk menghasilkan sejumlah barang

---

<sup>1</sup> <http://definisi.org/pengertian-efektifitas-menurut-para-ahli> Agung Kurniawan, 2005, *Transformasi Pelayanan Publik*. Di akses minggu tgl 28-april 2015. Pukul 15.00 Wita

atas jasa kegiatan yang dijalankannya. Efektivitas menunjukkan keberhasilan dari segi tercapai tidaknya sasaran yang telah ditetapkan. Jika hasil kegiatan semakin mendekati sasaran, berarti makin tinggi efektivitasnya”<sup>2</sup>.

Hal ini menunjukkan bahwa efektivitas sebagai suatu kegiatan yang tepat sasaran, berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dalam implementasi suatu kegiatan tertentu. Untuk mengetahui tingkat efektivitas sesuatu kegiatan biasanya dilakukan dengan membandingkan antara prestasi saat ini dengan prestasi yang diperoleh apabila semua sumber daya yang dimilikinya dikelola secara optimal dan objektif.

Untuk itu efektivitas tidak boleh lepas dari: faktor tujuan, faktor manusia, faktor nilai-nilai dan faktor sistem organisasi itu sendiri yang dihubungkan dengan kondisi waktu, target, jumlah, dan kualitas. Dengan demikian efektivitas ternyata bersifat multidimensional, sehingga strategi yang dipilih untuk meningkatkan efektivitas tergantung pada kekhususan atau spesifikasi faktor dari permasalahan yang hendak dipecahkan.

Untuk mengetahui tingkat efektivitas sesuatu kegiatan biasanya dilakukan dengan membandingkan antara prestasi saat ini dengan prestasi yang diperoleh apabila semua sumber daya yang dimilikinya dikelola secara optimal dan objektif.

Berdasarkan pengertian tentang efektivitas seperti diuraikan di atas dapat diidentifikasi bahwa efektivitas pada umumnya dibicarakan dalam konteks aktivitas manajemen dan kelompok atau organisasi. Efektivitas selalu mengacu kepada tujuan organisasi dan sekaligus kepada kelangsungan hidup organisasi.

---

<sup>2</sup> [http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas\\_27.html](http://maylanisusanti.blogspot.com/2013/04/efektivitas-efisiensi-produktivitas_27.html)  
Sondang P Siagian, 1997, di akses Senin tanggal 29-april-2015 Pukul 20.30 Wita

Oleh karena itu efektivitas harus diukur dengan produk dari suatu organisasi yang mencakup jumlah dan mutunya (seberapa banyak dan seberapa baik), diukur dengan aspek kemanusiaan baik yang menjadi unsur penggerak maupun unsur konstituen dari organisasi.

### **2.1.2 Efektivitas Hukum**

Dalam realita kehidupan bermasyarakat, seringkali penerapan hukum tidak efektif sehingga wacana ini menjadi perbincangan menarik untuk dibahas dalam perspektif efektivitas hukum. Artinya benarkah hukum yang tidak efektif atau pelaksana hukumkah sesungguhnya yang berperan untuk mengefektifkan hukum itu?

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan-keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne La Favre 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).<sup>3</sup>

Menurut Soerjono Soekanto bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yakni, sebagai berikut:

- 1.Faktor hukumnya itu sendiri (termasuk undang-undang).
- 2.Faktor Penegak hukum.
- 3.Faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakan hukum.

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto, 2013, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada Jakarta. hlm. 7.

4. Faktor masyarakat, yakni masyarakat di mana hukum tersebut diterapkan.

5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan karsa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>4</sup>

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur dari pada efektivitas penegakan hukum.<sup>5</sup>

#### **a. Faktor Undang-undang**

Faktor undang-undang ini Soerjono Soekanto membuat kesimpulan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:

1. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang,
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan dalam menerapkan undang-undang,
3. Ketidak jelasan arti kata-kata didalam undang-undang yang mengakibatkan kesimpang siuran di dalam penafsiran serta penerapannya.<sup>6</sup>

#### **b. Faktor Penegakan Hukum**

Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan, hal ini disebabkan oleh

---

<sup>4</sup> Fence M. Wantu, 2011, *Idee Des Recht, Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan (Implementasi Dalam Proses peradilan Perdata )* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 5.

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *op cit.*, hlm 9.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 17-18.

konsepsi keadilan merupakan suatu rumusan yang bersifat abstrak, sedangkan kepastian hukum merupakan suatu prosedur yang telah ditentukan secara normatif. Justru itu, suatu kebijakan atau tindakan yang tidak sepenuhnya berdasar hukum merupakan sesuatu yang dapat dibenarkan sepanjang kebijakan atau tindakan itu tidak bertentangan dengan hukum.

Secara sosiologis, maka setiap penegak hukum tersebut mempunyai kedudukan (status) dan peranan (role). Kedudukan (sosial) merupakan posisi tertentu di dalam struktur kemasyarakatan, yang mungkin tinggi, sedang-sedang saja atau rendah. Kedudukan tersebut sebenarnya merupakan suatu wadah, yang isinya adalah hak-hak dan kewajiban-kewajiban tertentu.<sup>7</sup>

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Oleh karena itu, salah satu kunci keberhasilan dalam penegakan hukum adalah mentalitas atau kepribadian penegak hukum.

Dalam konteks di atas yang menyangkut kepribadian dan mentalitas penegak hukum, bahwa selama ini ada kecenderungan yang kuat dikalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum, hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 20.

Hal ini dapat berakibat tidak memahami batas-batas kewenangan, karena kurang pemahaman terhadap hukum, sehingga terjadi penyalahgunaan wewenang dalam melakukan tugas penyidikan dan tugas kepolisian lainnya. Masalah peningkatan kualitas ini merupakan salah satu kendala yang dialami diberbagai instansi, tetapi khusus bagi aparat yang melaksanakan tugas wewenangnya menyangkut hak asasi manusia (dalam hal ini aparat penegak hukum) seharusnya mendapat prioritas. Walaupun disadari bahwa dalam hal peningkatan mutu berkaitan erat dengan anggaran lainnya yang selama ini bagi Polri selalu kurang dan sangat minim.

### **c. Faktor Sarana atau Fasilitas**

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, salah satu contoh perangkat lunak adalah pendidikan. Pendidikan yang diterima oleh Polisi dewasa ini cenderung pada hal-hal yang praktis konvensional, sehingga dalam banyak hal polisi mengalami hambatan di dalam tujuannya, diantaranya adalah pengetahuan tentang kejahatan computer, dalam tindak pidana khusus yang selama ini masih diberikan wewenang kepada jaksa, hal tersebut karena secara teknis yuridis polisi dianggap belum mampu dan belum siap.

Walaupun disadari pula bahwa tugas yang harus diemban oleh polisi begitu luas dan banyak. Masalah perangkat keras dalam hal ini adalah sarana fisik yang berfungsi sebagai faktor pendukung. Sebab apabila sarana fisik seperti kertas tidak ada dan karbon kurang cukup dan mesin tik yang kurang baik, bagaimana petugas dapat membuat berita acara mengenai suatu kejahatan.

Tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar. Sarana atau fasilitas tersebut, antara lain mencakup tenaga manusia yang berpendidikan dan terampil, organisasi yang baik, peralatan yang memadai, keuangan yang cukup, dan seterusnya.<sup>8</sup>

Sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual. Khususnya untuk sarana atau fasilitas tersebut, sebaiknya dianut jalan pikiran sebagai berikut (purbacaraka & Soerjono Soekanto 1983):

“A. Yang tidak ada-diadakan yang baru betul,

B. Yang rusak atau salah-diperbaiki atau dibetulkan,

C. Yang kurang-ditambah,

E Yang Macet-dilancarkan,

Yang mundur atau merosot-dimajukan atau ditingkatkan”.<sup>9</sup>

#### **d. Faktor Masyarakat**

Terkait faktor masyarakat dalam mempengaruhi proses penegakan hukum ini, Soerjono Soekanto kembali berpendapat, bahwa: Penegak hukum berasal dari masyarakat, dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Oleh Karen itu, dipandang dari sudut tertentu, maka masyarakat dapat mempengaruhi penegakan hukum tersebut. Di dalam bagian ini, diketengahkan secara garis besar perihal pendapat-pendapat masyarakat mengenai hukum, yang sangat

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm. 37.

<sup>9</sup> *Ibid*, hlm. 44.

mempengaruhi kepatuhan hukumnya, karena jelas, bahwa hal ini pasti ada kaitannya dengan faktor-faktor terdahulu yaitu undang-undang, penegakan hukum dan sarana atau fasilitas.<sup>10</sup>

Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum, persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

Sikap masyarakat yang kurang menyadari tugas polisi, tidak mendukung, dan malahan kebanyakan bersikap apatis serta menganggap tugas penegakan hukum semata-mata urusan polisi, serta keengganan terlibat sebagai saksi dan sebagainya, maka hal inilah menjadi salah satu faktor penghambat dalam penegakan hukum.

Terkait penegakan hukum ini, Satjipto Rahardjo mengemukakan, bahwa: Bagi ilmu hukum, maka bagian penting dalam proses mengadili terjadi pada saat hakim memeriksa dan mengadili suatu perkara. Pada dasarnya yang dilakukan oleh hakim adalah memeriksa kenyataan yang terjadi serta menghukumnya dengan peraturan yang berlaku. Pada waktu diputuskan tentang bagaimana atau apa hukum yang berlaku untuk satu kasus, maka pada waktu itulah penegakan hukum mencapai puncaknya. Oleh Hans Kelsen, proses penegakan hukum yang dijalankan oleh hakim demikian itu disebut sebagai *Konkretisierung*.<sup>11</sup>

#### **e. Faktor Kebudayaan**

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm. 45.

<sup>11</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 182-183.

Dalam kebudayaan sehari-hari, orang begitu sering membicarakan soal kebudayaan. Kebudayaan menurut Soerjono Soekanto, mempunyai fungsi yang sangat besar bagi manusia dan masyarakat, yaitu mengatur agar manusia dapat mengerti bagaimana seharusnya bertindak, berbuat, dan menentukan sikapnya kalau mereka berhubungan dengan orang lain. Dengan demikian, kebudayaan adalah suatu garis pokok tentang perlakuan yang menetapkan peraturan mengenai apa yang harus dilakukan, dan apa yang dilarang.

Jawaban dari semua ini adalah bahwa efektivitas hukum hanya dapat terlaksana dengan baik, manakala hukum dijunjung tinggi dan moralitas penegak hukumnya serta masyarakat yang mensupport ke arah itu.

## **2.2 Pengawasan**

Kata “pengawasan” berasal dari kata ‘awas’ yang artinya antara lain penjagaan. Istilah pengawasan dikenal baik dalam ilmu manajemen maupun ilmu administrasi sebagai salah satu unsur dalam kegiatan manajemen.<sup>12</sup>

Menurut Muchsan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defacto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas dalam upaya melakukan pencocokan untuk mengetahui kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.<sup>13</sup>

Bagir Manan memandang bahwa kontrol sebagai sebuah fungsi dan sekaligus sebagai hak, sehingga lazimnya disebut sebagai fungsi kontrol atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian.

---

<sup>12</sup> Fenty U. Puluhulawa, *op, cit*, hlm. 123.

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 124.

Pengawasan yang bertalian dengan pembatasan dan pengendalian sangatlah terkait dengan arahan.<sup>14</sup>

Berdasarkan pengertian dia atas, beberapa hal yang dapat dikemukakan bahwa:

- 1) Pengawasan pada dasarnya ditujukan sebagai suatu upaya pengelolaan untuk pencapaian hasil dari tujuan.
- 2) Adanya tolak ukur yang dipakai sebagai acuan keberhasilan.
- 3) Adanya kegiatan mencocokkan antara hasil dicapai dengan tolak ukur yang ditetapkan.
- 4) Ditujukan untuk mencegah terjadinya kekeliruan dan menunjukkan cara dan tujuan yang benar,
- 5) Dilaksanakan sebagai tindakan koreksi apabila hasil yang dicapai tidak sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan.<sup>15</sup>

Menurut Fenty U. Puluhulawa, bahwa:

Selain pengawasan sebagaimana disebutkan di atas, dalam pasal 70 UUPPLH diatur bahwa masyarakat memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk berperan aktif dalam pengelolaan lingkungan. Peran dimaksud antara lain adalah melakukan pengawasan sosial. Peran ini dilakukan dalam rangka menumbuh kembangkan ketanggapsegaraan masyarakat untuk melakukan pengawasan sosial.

Fenty U. Puluhulawa, Penegakan hukum dapat dilakukan melalui pengawasan maupun penerapan sanksi dengan menggunakan berbagai sarana baik sarana hukum administrasi, perdata, maupun sarana hukum pidana dengan maksud agar ketentuan yang berlaku dapat ditaati. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya ditaati”<sup>16</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas penulis dapat menyimpulkan bahwa betapa pentingnya sebuah pengawasan terhadap pengelolaan hutan, hal ini dilakukan demi mempertahankan eksistensi kehutanan dan untuk meningkatkan ketaatan hukum terhadap kehutanan itu sendiri. Manfaat lainnya juga demi memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat sekitar hutan yang ada.

---

<sup>14</sup> *Ibid*, hlm. 124-125.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 125.

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 65.

## **2.3 Tindak Pidana Pembakaran Hutan**

### **2.3.1 Pengertian Tindak Pidana**

Hukum Pidana terbagi atas 2 (dua) yang dimana diantaranya Hukum Pidana Materil dan Hukum Pidana Formal yang dimana hukum Pidana Materil mengatur tentang penentuan tindak pidana, pelaku tindak pidana, dan pemidana. Di Indonesia, hukum pidana materil diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana. Sedangkan Hukum Pidana Formil mengatur tentang pelaksanaan Hukum Pidana Materil. Di Indonesia, pengaturan hukum pidana formil telah disahkan dengan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.

Tindak pidana atau dalam kepustakaan tentang hukum pidana sering menggunakan istilah delik. Dalam artian tindak pidana atau delik adalah peraturan-peraturan yang mengatur tentang apa saja yang dilarang dan yang di perbolehkan di dalam tindak pidana dan juga mengatur tentang apa hukuman yang dapat dijatuhkan terhadap pelaku yang melanggarnya.

Antara larangan dan ancaman pidana ada hubungan yang erat, oleh karena antara kejadian dan orang yang menimbulkan kejadian itu, ada hubungan yang erat pula. Justru untuk menyatakan hubungan yang erat itu, maka dipakailah perkataan perbuatan, yaitu suatu pengertian abstrak yang menunjukkan kepada dua keadaan konkrit diantaranya adanya kejadian yang tertentu, dan adanya orang yang berbuat, yang menimbulkan kejadian itu.

Dalam kaitannya dengan Tindak Pidana, maka istilah tindak pidana ini setidaknya berasal dari istilah yang dikenal dalam hukum pidana Belanda, yaitu

“*strafbaar feit*”. “Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenakan pidana”<sup>17</sup>.

Sedangkan menurut Moeljatno dalam buku *Asas-asas Hukum Pidana* mendefinisikan tindak pidana adalah: “Perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa melanggar larangan tersebut”.<sup>18</sup>

Sementara Poernomo berpendapat bahwa perumusan mengenai perbuatan pidana akan lebih lengkap apabila tersusun sebagai berikut: “Bahwa perbuatan pidana adalah suatu perbuatan yang oleh suatu aturan hukum pidana dilarang dan diancam dengan pidana bagi barang siapa yang melanggar larangan tersebut”.<sup>19</sup>

Suatu peristiwa hukum dapat dinyatakan sebagai peristiwa pidana kalau memenuhi unsur-unsur pidananya. Unsur-unsur itu terdiri dari:

#### 1. Objektif

Yaitu suatu tindakan (perbuatan) yang bertentangan dengan hukum dan mengindahkan akibat yang oleh hukum dilarang dengan ancaman hukum. Yang dijadikan titik utama dari pengertian objektif di sini adalah tindakannya.

#### 2. Subjektif

---

<sup>17</sup> Masruchin Rubai. 2001. *Asas-Asas Hukum Pidana*, UM PRESS, Malang.

<sup>18</sup> Moeljatno. 2002. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm.54.

<sup>19</sup> Poernomo. 1992. *Asas-Asas Hukum Pidana*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.130.

Yaitu perbuatan seseorang yang berakibat tidak dikehendaki oleh undang-undang. Sifat unsur ini mengutamakan adanya pelaku (sorang atau beberapa orang)<sup>20</sup>

Menurut Teguh Prasetyo Hukum pidana merupakan hukum yang memiliki sifat khusus yaitu dalam hal sanksinya. Setiap kita berhadapan dengan hukum, pikiran kita menuju kearah sesuatu yang mengikat perilaku seseorang didalamnya masyarakat. Di dalamnya terdapat ketentuan tentang apa yang harus dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan, serta akibatnya.<sup>21</sup>

Setelah membaca beberapa pendapat-pendapat para ahli tentang delik dan beberapa uraian di atas dapat kita simpulkan bahwa delik atau tindak pidana dapat didefinisikan sebagai perbuatan yang di larang yang dimana apa bila seseorang melakukannya maka dia akan mendapat hukuman dari perbuatannya. Mulai dari hukuman ringan hingga hukuman yang sangat berat, dan berdasarkan sifat dari ancaman tersebut yang menjadi subyek dari tindak pidana adalah manusia dan atau badan hukum yang bertindak seperti kedudukan manusia.

### **2.3.2 Tindak Pidana Pembakaran Hutan**

Rumusan definisi Tindak Pidana pembakaran hutan secara eksplisit tidak ditemukan dalam pasal-pasal Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, namun pembakaran hutan bisa diidentikkan dengan tindakan atau perbuatan yang berakibat merusak hutan, untuk itu mengenai perusakan hutan hal

---

<sup>20</sup> Abdoel Djamali, 2009, *Pengantar Hukum Indonesia*, Edisi 2. PT. Radja Grafindo Persada, Jakarta, hal.175.

<sup>21</sup> Teguh Prasetyo, 2011, *Hukum Pidana*, PT. Raja Grafindo , Jakarta, hlm.2.

ini dinyatakan dalam pasal 50 ayat (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Perusakan hutan menurut Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 dalam penjelasan Pasal 50 ayat (2), yaitu bahwa:

“Yang dimaksud dengan kerusakan adalah terjadinya perubahan fisik, sifat fisik atau hayatinya, yang menyebabkan hutan tersebut terganggu atau tidak dapat berperan sesuai dengan fungsinya”.<sup>22</sup>

Tindak pidana pembakaran hutan menurut Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dirumuskan dalam Pasal 50 dan ketentuan pidana diatur dalam Pasal 78. Yang menjadi dasar adanya perbuatan pembakaran hutan adalah karena adanya kerusakan hutan.

Unsur-unsur tindak pidana yang terkait dengan kegiatan pembakaran hutan dalam undang-undang diatas antara lain : *Pertama*, perbuatan baik sengaja maupun karena kelalaian yang mengakibatkan kerusakan terhadap hutan atau kawasan dan ekosistemnya. Namun ketentuan tersebut khusus pada kawasan suaka alam dan taman nasional, taman hutan raya dan taman wisata.

*Kedua*, perbuatan baik sengaja maupun karena kelalaian mengambil, menebang, memiliki, merusak, memusnahkan memelihara, mengangkut, memperniagakan dan menyelundupkan hasil hutan. Namun ketentuan tersebut khusus terhadap hasil hutan berupa tumbuhan yang dilindungi yaitu jenis spesies tertentu yang terancam kepunahan (penjelasan Pasal 20 ayat (1) UU No.5 Tahun 1990).

---

<sup>22</sup> Pasal 50 ayat (2) Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 dalam penjelasan.

Menurut ketentuan Undang-undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 *hutan lindung* adalah Kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi (penerobosan) air laut dan memelihara kesuburan tanah. Selanjutnya, sanksi pidana ataupun denda yang dikenakan cukup berat, karena dimaksudkan untuk melindungi kelestarian hutan lindung pada khususnya, dan kelestarian alam pada umum.

Pasal 78 Ayat (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan ditekankan, bahwa:

“Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.00 (lima miliar rupiah).<sup>23</sup>

Sementara ketentuan Pasal 78 Ayat (3) sebagai berikut:

“Barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana di maksud dalam pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).<sup>24</sup>

Pembakaran hutan dengan kewenangan yang sah, misalnya pembakaran untuk kepentingan membuat rumput untuk kepentingan satwa atau persiapan penanaman pohon hutan. Unsur perbuatan dalam bidang kejahatan yang dimaksud dalam pasal 18 Ayat (1) tentang barang siapa yang melanggar ketentuan Pasal 6 Ayat (1), berarti dilarang mengerjakan, menduduki kawasan hutan dan hutan cadangan tanpa izin Menteri.

---

<sup>23</sup> Pasal 78 Ayat (3) Undang-undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999.

<sup>24</sup> Pasal 78 Ayat (3) Undang-undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999.

Kegiatan mengerjakan hutan meliputi kegiatan eksploitasi dan tanah hutan. Sedangkan yang dikatakan sebagai kawasan hutan adalah wilayah yang sudah berhutan atau yang tidak berhutan yang telah ditetapkan menjadi hutan. Tentang kawasan hutan diatur dalam pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967. Ditinjau dari segi bentuknya, kawasan hutan dibedakan menjadi empat, yaitu :

a. Hutan Lindung

Hutan Lindung adalah, kawasan hutan berdasarkan keadaan dan sifat fisik wilayahnya, perlu di bina dan dipertahankan sebagian dengan penutupan vegetasi secara tetap, guna kepentingan hidrologi, yaitu mengatur tata air, mencegah banjir dan erosi serta memelihara keawetan dan kesuburan tanah, baik dalam kawasan hutan yang bersangkutan maupun kawasan yang saling dipengaruhi sekitarnya.

b. Hutan Produksi

Hutan Produksi adalah, areal hutan yang dipertahankan sebagai kawasan hutan dan berfungsi sebagai kawasan hutan dan berfungsi agar dapat diperoleh hasil hutan bagi kepentingan konsumsi masyarakat, industri dan ekspor.

c. Hutan Suaka Alam

Hutan Suaka Alam adalah, kawasan hutan berdasarkan keadaan dan sifat fisik wilayahnya perlu dibina dan dipertahankan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa tipe ekosistem, gejala dan keunikan alam,

bagi kepentingan pengawetan plasma nutfah, ilmu pengetahuan, wisata dan pembangunan pada umumnya.

#### d. Hutan Wisata

Hutan Wisata adalah, kawasan hutan berdasarkan karena keadaan dan sifat wilayahnya perlu dibina dan dipertahankan sebagai hutan dengan maksud untuk pengembangan pendidikan, rekreasi wisata dan berburu.<sup>25</sup>

Untuk menentukan status hukum kawasan hutan itu harus dilakukan pengukuhan hutan ciri khas kawasan hutan dimana sebelumnya harus mengikuti beberapa prosedur, yang antara lain sebagai berikut :

1. Harus ada penetapan dari Menteri Kehutanan, yang dituangkan dalam surat Keputusan Menteri Kehutanan.
2. Telah ada penetapan kawasan hutan.

Menurut ketentuan Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967, yang dimaksud dengan hutan cadangan adalah : “Hutan yang berada diluar kawasan hutan, yang peruntukkannya belum ditetapkan, dan bukan hak milik. Apabila diperlukan, hutan cadangan ini dapat dijadikan hutan tetap. Menteri yang dimaksud adalah atas sepengetahuan dan seizin Menteri Kehutanan (Menhut) Republik Indonesia. Pasal 9 Ayat 2 (Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999) menjelaskan bahwa, perbuatan yang dikategorikan sebagai kejahatan adalah : “ Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon-pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat-pejabat yang berwenang, dalam hutan yang telah ditetapkan sebagai hutan lindung.

---

<sup>25</sup> Pasal 4 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1967.

Pasal 10 ayat (1) bermaksud menjelaskan, bahwa setiap orang dilarang membakar hutan dengan kewenangan yang sah. Sedangkan penjelasan untuk pasal 18 ayat (2) yang menyebutkan bahwa rumusan kejahatan atau tindak pidana di bidang kehutanan menurut pasal 6 ayat (1) adalah sama dengan penjelasan pada point sebelumnya diatas, ditambah lagi dengan kata “atau” pasal 9 ayat (2) yang berbunyi sebagai berikut:

“Setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon – pohon dalam hutan tanpa izin dari pejabat yang berwenang, dalam hutan yang bukan hutan lindung”.<sup>26</sup>

Yang dikatakan sebagai pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Pasal 10 Ayat (1), yang bermaksud menjelaskan bahwa:

“Setiap orang dilarang membakar hutan kecuali dengan kewenangan yang sah”.<sup>27</sup>

Pembakaran hutan dengan kewenangan yang sah misalnya : pembakaran hutan untuk kepentingan membuat rumput atau kepentingan persiapan penanaman pohon hutan.

Pada point pasal 18 ayat (3) diatas, unsur-unsur kejahatan dalam bidang kehutanan yang dirumuskan dalam Pasal 5 ayat (2) yang berbunyi:

“Dilarang menggunakan kawasan hutan menyimpang dari fungsi dan peruntukannya dan tanpa persetujuan Menteri”.<sup>28</sup>

Sedangkan untuk perbuatan pelanggaran, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1985, Pasal 18 ayat (4) dan ayat (5), yang berbunyi :

*Pasal 18 Ayat (4):*

---

<sup>26</sup> Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999.

<sup>27</sup> Penjelasan atas Pasal 10 Ayat (1) Undang –Undang Nomor 41 Tahun 1999.

<sup>28</sup> Pasal 5 ayat (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999.

“Barang Siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 4 ayat (2) : “Kecuali dengan kewenangan yang sah menurut peraturan perundang – undangan yang berlaku, setiap orang dilarang memotong, memindahkan, merusak atau menghilangkan tanda batas hutan”.

*Pasal 18 Ayat ( 5 ):*

“Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan Pasal 6 ayat (2) atau Pasal 9 ayat (1) dipidana dengan kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 2.500.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah).<sup>29</sup>

Yang dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (2) adalah dilarang untuk Mengerjakan hutan lainnya oleh orang yang berhak tanpa sesuai dengan petunjuk Menteri, sedangkan *Pasal 9 ayat (1)* berbunyi:

“Selain dari petugas kehutanan atau orang – orang yang karena tugasnya atau kepentingannya dibenarkan berada di dalam kawasan hutan, siapapun dilarang membawa alat – alat yang lazim digunakan untuk memotong, menebang dan membelah pohon dalam kawasan itu”.<sup>30</sup>

Dalam pasal 50 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 dicantumkan berbagai perbuatan yang dilarang dilakukan oleh setiap orang atau orang-orang tertentu yang berkaitan dengan kehutanan. Artinya, kalau perbuatan tersebut tetap dilakukan dapat diartikan orang tersebut telah melakukan tindak pidana di bidang Kehutanan. Termasuk juga pada Pasal 38 ayat 4 disebutkan tentang larangan melakukan penambangan dalam kawasan hutan lindung secara terbuka. Lebih tegas disebutkan dalam Pasal 78 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang ancaman hukuman pidana yang dapat dikenakan terhadap orang-orang yang terbukti melakukan perbuatan-perbuatan yang dilarang.

## **2.4 Pasal 50 UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan**

### **2.4.1 Pengertian Hutan**

---

<sup>29</sup> Pasal 18 ayat (4) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999.

<sup>30</sup> Pasal 9 ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999.

Kata hutan merupakan terjemahan dari kata *bos* (*Belanda*) dan *forrest* (*Inggris*). *Forrest* merupakan dataran tanah yang bergelombang dan dapat dikembangkan untuk kepentingan diluar kehutanan, seperti pariwisata. Di dalam hukum Inggris kuno, *forrest* (hutan) adalah suatu daerah tertentu yang tanahnya ditumbuhi pepohonan, tempat hidup binatang buas dan burung-burung hutan.<sup>31</sup>

Hutan menurut Dengler adalah sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembapan, 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)<sup>32</sup>

Menurut Iskandar, bahwa 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.<sup>33</sup>

Alam Setia Zain hutan adalah, suatu lapangan pertumbuhan pohon-pohon yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup alam hayati beserta alam lingkungannya, dan ditetapkan oleh pemerintah sebagai hutan. Artinya, hutan suatu areal yang cukup luas, didalamnya bertumbuhan kayu, bambu dan / atau palem, bersama-sama dengan tanahnya, beserta segala isinya, baik berupa hayati maupun hewani, yang secara keseluruhan merupakan persekutuan hidup yang

---

<sup>31</sup> Salim H.S, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2008, hlm.40.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Iskandar, 2015, *Hukum Kehutanan*, Penerbit. CV Mandar Maju, Bandung. hlm. 1.

mempunyai kemampuan untuk memberikan manfaat-manfaat lainya secara lestari<sup>34</sup>

Sementara itu pengertian kehutanan dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan pasal 1 ayat 1 adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan, dan hasil yang diselenggarakan secara terpadu.

Sementara pengertian Hutan pada Pasal 1 ayat 2 adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, dapat disimpulkan, bahwa hutan merupakan suatu kawasan yang dipenuhi pepohonan dan tumbuhan yang beraneka ragam dan memiliki fungsi yang begitu besar baik bagi manusia, hewan dan alam sekitarnya.

#### **2.4.2 Pasal 50 UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan**

Pengelolaan hutan secara baik didasarkan pada hakekat hutan yang merupakan kekayaan sekaligus aset potensial bagi pembangunan nasional yang mencakup berbagai bidang. Sementara disisi lain dari aspek tinjauan lingkungan hidup hutan tropis Indonesia yang sangat luas mempunyai fungsi sebagai salah satu paru-paru kehidupan dunia, oleh karena itu setiap orang dilarang merusak

---

<sup>34</sup> Alam Setia Zain, *Hukum Lingkungan Konservasi Hutan*, Penerbit. PT Rineka Cipta, Jakarta. hlm. 1.

prasarana dan sarana perlindungan hutan, sebagaimana ketentuan pasal 50 UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, sebagai berikut:

- (1) Setiap orang dilarang merusak prasarana dan sarana perlindungan hutan.
- (2) Setiap orang yang diberikan izin usaha pemanfaatan kawasan, izin usaha pemanfaatan jasa lingkungan, izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu dan bukan kayu, serta izin pemungutan hasil hutan kayu dan bukan kayu, dilarang melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan.<sup>35</sup>

Dengan adanya penetapan Pemerintah mengenai hutan mempunyai arti yang sangat penting, karena dengan adanya penetapan pemerintah tersebut di atas melalui prodak peraturan perundang-undangan, maka kedudukan hutan menjadi sangat kuat.

Ada dua arti penting Penetapan Pemerintah tersebut, yaitu:

1. Agar setiap orang tidak sewenang-wenang untuk membat, menduduki dan atau mengerjakan kawasan hutan.
2. Mewajibkan kepada Pemerintah melalui 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.

Dengan demikian, maka keberhasilan pembangunan dibidang kehutanan tidak saja ditentukan oleh aparatur yang cakap dan terampil. Tetapi juga harus juga didukung dengan peran serta masyarakat. Perlunya peran serta masyarakat dalam perlindungan hutan adalah didasari pemikiran bahwa dengan adanya peran serta

---

<sup>35</sup> Pasal 50 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.

tersebut dapat memberikan informasi kepada Pemerintah dan mengingatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.