

## **Membangunan Perikanan Tangkap Berkelanjutan: Pembukaan Lahan dengan Cara Membakar di Riau dalam Perspektif Undang-Undang Cipta Kerja**

### ***Sustainable Capture Fisheries Development: Land Clearing by Burning in Riau in the Perspective of the Job Creation Law***

Yuli Handayani<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup>Magister Ilmu Lingkungan UNDIP email: yulihandayani@students.undip.ac.id

<sup>2</sup>Badan Pusat Statistik Kabupaten Tangerang

#### **ABSTRAK**

Sepanjang tahun 2020 ini, dicatat oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Riau, area hutan seluas 1.587 hektar telah terbakar di wilayah Propinsi Riau. Selain dikarenakan faktor alam, kebakaran hutan juga dapat terjadi karena faktor manusia. Mereka membakar hutan untuk dijadikan perkebunan kelapa sawit dan lainnya. Melihat kejadian ini penulis ingin mengkaji tentang pembukaan lahan dengan cara membakar menurut pandangan Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Data-data sekunder dan kepustakaan digunakan untuk mendukung terselesaikannya artikel ini dengan metode analisis deskriptif kualitatif. Riau merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang masih mempraktikkan membuka lahan dengan cara membakar hutan dengan aturan adat setempat. Di dalamnya mengatur tata cara membakar secara bergiliran yaitu ditentukan keluarga mana yang lebih dahulu menebang dan membakar, jika yakin api telah padam maka dilanjutkan ke keluarga selanjutnya. Apabila ada yang melanggar maka dikenai sanksi pidana adat oleh dewan adat. UU Cipta Kerja melarang keras membuka lahan dengan cara membakar, kecuali bagi masyarakat yang memperhatikan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing. Kearifan lokal pembukaan lahan dengan cara membakar hutan di Riau diakui secara konstitusional karena mematuhi hukum adat sehingga titik api terkontrol.

Kata kunci: Hukum adat, Kearifan lokal, Tebang dan bakar

#### **PENDAHULUAN**

Masih lekat dalam ingatan kita, tahun 2019 Riau dalam status darurat asap. Asap tidak hanya berasal dari wilayahnya sendiri melainkan juga dari Provinsi Sumatera Selatan dan Jambi. Saat itu kualitas udara di Pekanbaru, Riau, terus menurun hingga pada level berbahaya. Kualitas udara diukur menggunakan Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU). Indeks pada ISPU menggambarkan rata-rata konsentrasi lima polutan utama selama periode 24 jam, yaitu materi partikulat (PM<sub>10</sub>), sulfur dioksida (SO<sub>2</sub>), karbon monoksida (CO), ozon (O<sub>3</sub>), dan nitrogen dioksida (NO<sub>2</sub>)

(Kusumaningtyas dan Aldrian, 2016). Berdasarkan penghitungan ISPU yang dilakukan oleh Pusat Pengendalian Pembangunan Ekoregion (P3E) Sumatera, tujuh alat ISPU memberikan informasi tingkat polusi berbahaya, dan dua alat lainnya sangat tidak sehat (Antara, 2019).

Hal ini mendorong Pemerintah Provinsi Riau untuk menetapkan status darurat pencemaran udara. Pemerintah Riau menetapkan status siaga darurat kebakaran hutan dan lahan mulai 19 Februari hingga 31 Oktober 2019. pemerintah ambil tindakan cepat dengan membagikan masker ke sekolah dan ke pengendara jalan (Suryadi dan Nugraha, 2019).

Di tahun 2020, Pemerintah Provinsi Riau kembali menetapkan status darurat terhitung 11 Februari sampai 31 Oktober 2020. Sejak 31 Oktober 2020 status siaga darurat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) telah diakhiri oleh Pemerintah Provinsi Riau. Dari data yang dicatat Badan Penanggulangan Bencana Daerah Riau dan pantauan satelit Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) dan Terra-Aqua bahwa hingga Oktober 2020 terjadi karhutla seluas 1.587 hektar dengan titik api sebanyak 2.730 di wilayah Provinsi Riau. Jika dibandingkan dengan tahun 2019 di mana karhutla seluas 9.706 hektar dan titik api mencapai 4.682, tahun ini luas karhutla turun hingga 90 persen (Fakih, 2020; Lubabah, 2020).

Karhutla selain dikarenakan faktor alam, juga dapat terjadi karena faktor manusia. Faktor alam karena percikan api yang ditimbulkan oleh bergeseknya antar bagian pohon yang sudah kering, pepohonan tersambar petir, dan lahar letusan gunung berapi. Faktor manusia karena membuang sembarangan puntung rokok yang belum benar-benar padam, meninggalkan bekas api unggun tanpa memastikannya telah padam seluruhnya, atau membakar sebagian area hutan untuk difungsikan sebagai sawah, perkebunan tanaman pangan, kelapa sawit, atau tanaman lainnya (Nasution, 2020).

Menjadi peristiwa penting, pada 2 November 2020 Presiden Joko Widodo mengesahkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU Cipta Kerja merubah 79 Undang-Undang yang telah ada. 3 di antaranya pada sektor lingkungan hidup dan kehutanan, seperti yang disampaikan Direktur Pencegahan Dampak Lingkungan Usaha dan Kegiatan Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Ary Sudijanto, dalam Webinar Lingkungan di Indonesia Era UU Cipta Kerja, 25 November 2020.

Penelitian sebelumnya, Ali Imran Nasution dan Taupiqurrahman dalam makalah berjudul Peran Kearifan Lokal Masyarakat Membuka Lahan dengan Cara Membakar sebagai Upaya Mencegah

Kebakaran Hutan membahas tentang upaya mencegah kebakaran hutan dan penegakan hukum terhadap pelanggar aturan pembakaran hutan dengan cara kearifan lokal Provinsi Riau, Kalimantan Barat, dan Sumatera Selatan. Dalam makalah ini mengkaji aturan penegakan hukum UU Cipta Kerja terhadap pelanggar pembukaan lahan dengan cara membakar hutan di masyarakat Riau.

## **METODE PENELITIAN**

Penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif untuk menjelaskan data-data sekunder yang diperoleh dari jurnal dan pustaka lainnya. Selain itu menggunakan pendekatan hukum normatif, yaitu menekankan pada pencarian jawaban dari undang-undang dan hukum yang berlaku.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Terjadinya alih fungsi kawasan hutan menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya deforestasi dan degradasi. Deforestasi memperhatikan dari sisi pengurangan luas sedangkan degradasi memperhatikan sisi kualitasnya. Penebangan liar dan kebakaran hutan dan lahan merupakan contohnya. Meningkatnya kasus kebakaran hutan merupakan sesuatu yang mengkhawatirkan karena berdampak buruk terhadap kesehatan dan bisa mengakibatkan kerusakan properti maupun infrastruktur (Widya et al., 2019).

Angka deforestasi di dalam kawasan hutan Provinsi Riau periode tahun 2018-2019 adalah sebesar 136.998,2 Ha/Tahun. Angka ini meningkat drastis daripada periode sebelumnya, tahun 2017-2018 sebesar 23.672,3 Ha/Tahun. Sedangkan pada periode tahun 2016-2017 angka deforestasi sebesar 8.120,6 Ha/Tahun.

Fluktuasi luas kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau selama lima tahun terakhir, dari tahun 2015 sampai 2020 ditampilkan dalam Gambar 1. Data dihimpun oleh Badan Pusat Statistik sampai dengan tanggal 30 September 2020. Kebakaran paling parah

terjadi pada tahun 2015 yang membakar 183.808,6 hektar luas hutan dan lahan (Andianti et al., 2020).



**Gambar 1.** Luas kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau tahun 2015-2020

Teori kearifan lokal telah lama dirasakan manfaatnya bagi kehidupan manusia. Bahkan sejak masa Yunani kuno, ketika hukum, pengadilan, dan pengacara belum ada, maka kebijaksanaan-kebijaksanaan adalah alat yang dipakai pemimpin untuk mengatur tatanan kehidupan masyarakat. Kepercayaan mempengaruhi perilaku manusia terhadap lingkungan, sehingga menjadi sangat berhati-hati terutama dalam mengelola dan memanfaatkan hutan supaya tetap berkelanjutan. Dengan demikian, perilaku yang arif dan berakal harus diciptakan guna membina kesadaran masyarakat untuk tidak merusak hutan, tidak melanggar adat istiadat dan sumber daya alam, terutama hutan sebagai area yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan manusia (Limba et al., 2017).

Riau merupakan salah satu wilayah di Indonesia yang masih mempraktikkan kearifan lokal membuka lahan dengan cara membakar hutan dengan aturan adat setempat. Di dalamnya mengatur tata cara membakar secara bergiliran, yaitu ditentukan keluarga mana yang lebih dahulu menebang dan membakar (*slash and burn*), jika yakin api telah padam maka dilanjutkan ke keluarga selanjutnya. Penentuan keluarga mana yang mendapat giliran ditentukan melalui koordinasi adat. Dengan skema seperti ini, kepala keluarga tidak secara

bersama-sama membuka lahan. Tujuannya agar mengontrol jumlah titik api dan mencegah kebakaran hutan yang tidak terkendali. Apabila ada yang melanggar maka dikenai sanksi pidana adat oleh dewan adat (Nasution, 2020).

Adalah Suku Sakai di Provinsi Riau yang mempunyai adat menjaga ekologi hutan dengan ketat menerapkan sistem zona lahan. Hutan *ulayat* dibagi dalam tiga zona, yaitu hutan adat, hutan larangan, dan hutan perladangan. Pohon-pohon utama di hutan adat tidak boleh ditebang, melainkan boleh diambil rotan, damar, dan madu lebahnya. Hutan larangan tidak boleh diganggu sama sekali, biasanya terletak di bantaran sungai. Yang diperbolehkan ditebang untuk membuka ladang baru adalah hutan perladangan, namun dengan sistem bergiliran.

Masyarakat Desa Rumbio Kecamatan Kampar Provinsi Riau menjaga kelestarian hutan dengan cara membuat hutan larangan adat. Warga masyarakatnya sama sekali tidak diperbolehkan menebang pohon di hutan tersebut. Apabila diketahui ada yang melanggar, maka diharuskan membayar denda seperti beras 100 kg atau uang 6 juta rupiah (Sinapoy, 2018).

Dengan kekayaan kearifan lokal menjaga kelestarian hutan di Riau, lalu mengapa masih saja terjadi karhutla yang sangat luas dan titik api yang begitu banyak?

Seorang jurnalis lingkungan dan pengamat media, Harry Surjadi mengatakan bahwa kebakaran yang terjadi di Riau disebabkan oleh orang-orang pendatang yang meniru cara *slush and burn* masyarakat adat, tetapi sangat disayangkan tidak diatur oleh hukum adat. Mereka secara bersamaan serentak membakar lahan dan hutan untuk membuka lahan baru. Akhirnya kebakaran hutan meluas tidak dapat dicegah (Nurdin, 2013).

Aturan perundang-undangan mengenai lingkungan hidup dan kehutan sejatinya telah banyak dibuat oleh pemerintah Indonesia. Peraturan terhangat adalah *Omnibus Law* (Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, 2020) yang disahkan

presiden pada 2 November 2020. Pada BAB III (Peningkatan Ekosistem Investasi Dan Kegiatan Berusaha) Bagian Ketiga (Penyederhanaan Persyaratan Dasar Perizinan Berusaha) Paragraf 3 (Persetujuan Lingkungan) Pasal 22 mengubah UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH), pasal 36 mengubah UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, serta pasal 37 mengubah UU Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan.

Perhatian pemerintah mengantisipasi kerusakan hutan sebagai plasma nutfah bagi flora dan fauna, dilakukan dengan mengeluarkan kebijakan larangan menebang pohon dan membakar hutan. UU Cipta Kerja BAB III Paragraf 3 Pasal 37 Angka 3 menyebutkan bahwa setiap orang dilarang melakukan penebangan pohon dalam kawasan hutan apabila tidak sesuai dengan Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan hutan, atau tanpa memiliki Perizinan Berusaha dari Pemerintah Pusat, atau secara tidak sah. Pasal 22 Angka 24 dan Pasal 36 Angka 17 mengatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar. Pelanggar yang sengaja membakar hutan diberi ganjaran pidana penjara paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp 7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah).

Kearifan lokal sebagai landasan bukan berarti tidak mengindahkan pemerintah negara sebagai pembuat kebijakan. Justru yang ditekankan adalah sinergisitas antara masyarakat lokal dengan pemerintah. Pasal 22 Angka 23, dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat bertugas dan berwenang menetapkan dan melaksanakan kebijakan mengenai tata cara pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat, kearifan lokal, dan hak masyarakat hukum adat yang terkait dengan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Karena seperti yang tertuang pada

Angka 24 ditambahkan bahwa pembukaan lahan dengan cara membakar dikecualikan bagi masyarakat yang melakukan kegiatan dimaksud dengan memperhatikan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing. Kearifan lokal yang dimaksud adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas maksimal dua hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegahan penularan api ke wilayah sekelilingnya.

Hukum adat merupakan kumpulan norma-norma tentang perilaku bagi orang pribumi dan timur asing yang di satu sisi mempunyai sanksi (karena bersifat hukum) namun di sisi lain berada dalam keadaan tidak dikodifikasikan (karena adat). Ciri utama hukum adat adalah adanya peranan besar dari lembaga-lembaga peradilan dan partisipasi yang luas bagi kelompok-kelompok sosial atau individu-individu di masyarakat dalam menentukan arah pembangunan hukum. Hukum yang hidup dalam masyarakat adat perlu diakomodir dan dilaksanakan dalam rangka pelestarian lingkungan serta pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Dengan demikian, penegakan hukum terhadap kepala keluarga yang terbukti melanggar ketentuan membuka lahan dengan cara membakar dapat dipidana menurut ketentuan hukum masyarakat adat setempat. Penegakan hukum positif tidak perlu lagi diberikan kepada kepala keluarga yang sudah dijatuhi hukuman pidana adat. Penegakan melalui hukum positif dapat diberikan apabila masyarakat adat belum/tidak memberikan sanksi pidana terhadap pelaku yang melanggar tata cara pembukaan lahan dengan cara kearifan lokal.

Di pihak lain, pembukaan lahan baru untuk ditanami tanaman pangan, sangat membantu meningkatkan ketahanan pangan. Menteri Pertanian, Syahrul Yasin Limpo, pada 27 Juli 2020 mengatakan bahwa kekuatan negara tidak dapat dilepaskan dari ketahanan pangan. Apabila ada kesulitan dalam ketahanan pangan, maka negara juga akan mengalami kesulitan. Pandemi Covid-19 sangat berpengaruh pada ketahanan

pangan Indonesia. Pembatasan pergerakan tenaga kerja menyebabkan terganggunya produksi pertanian. Penutupan wilayah secara terbatas menyebabkan terganggunya distribusi pangan sehingga daya beli masyarakat menurun.

Disampaikan juga bahwa sesuai arahan Kepala Ekonomi dan Asisten Direktur Departemen Ekonomi dan Pembangunan Sosial FAO Maximo Torero Cullen, diharapkan setiap negara menjaga kelancaran pasokan pangan. Sehingga dicanangkan Program Peningkatan Ketersediaan Pangan di Era Tatanan Baru oleh Kementerian Pertanian. Empat langkah supaya program tersebut berhasil yaitu pertama, meningkatkan kapasitas produksi dengan memperluas area tanam baru. Kedua, memperbanyak jenis pangan lokal sesuai kearifan lokal seperti sorgum, porang, kentang, pisang, sagu, jagung, talas, dan ubi kayu. Ketiga, memperkuat cadangan pangan untuk kesetimbangan pasokan dan harga pangan. Keempat, mengembangkan pertanian mutakhir seperti pengembangan dan pemanfaatan *screen house* untuk menambah produksi hortikultura di luar musim tanam (Lemhannas, 2020).

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil yang telah dibahas di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa UU Cipta Kerja melarang keras membuka lahan dengan cara membakar, kecuali bagi masyarakat yang memperhatikan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing. Kearifan lokal pembukaan lahan dengan cara membakar hutan di Riau diakui secara konstitusional karena mematuhi hukum adat sehingga titik api terkontrol.

## DAFTAR PUSTAKA

Andianti R, Mardiyah S, dan Purba WS. 2020. *Statistik Lingkungan Hidup Indonesia 2020*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

Antara. 2019. Riau Darurat Kabut Asap. <https://nasional.tempo.co/read/1247721/riau-darurat-kabut-asap>. [Diakses: 29 November 2020].

Fakih, F. 2020. Status Darurat Karhutla Riau Berakhir, BNPB Tarik Empat Helikopter. <https://www.merdeka.com/peristiwa/status-darurat-karhutla-riau-berakhir-bnpb-tarik-empat-helikopter.html>. [Diakses: 29 November 2020].

Kusumaningtyas SDA, dan Aldrian E. 2016. Impact of the June 2013 Riau province Sumatera smoke haze event on regional air pollution. *Environmental Research Letters*, 11(7).

Lemhannas. 2020. Menteri Pertanian: Ketahanan Pangan adalah Kekuatan Negara dan Bangsa. <http://www.lemhannas.go.id/index.php/berita/berita-utama/882-menteri-pertanian-ketahanan-pangan-adalah-kekuatan-negara-dan-bangsa>. [Diakses: 29 November 2020].

Limba RS, Lio A, dan Husain YS. 2017. Shifting Cultivation System of Indigenous Moronene as Forest Conservation on Local Wisdom Principles in Indonesia. *Journal of Sustainable Development*. 10(4):121–129.

Lubabah RG. 2020. Luas Hutan dan Lahan Terbakar di Riau Turun 99,83 Persen Dibanding 2019. <https://www.merdeka.com/peristiwa/luas-hutan-dan-lahan-terbakar-di-riau-turun-9983-persen-dibanding-2019.html?page=2>. [Diakses: 29 November 2020].

Nasution AI. 2020. Peran Kearifan Lokal Masyarakat Membuka Lahan dengan Cara Membakar sebagai Upaya

- Mencegah Kebakaran Hutan dan Lahan. *Jurnal Esensi Hukum*. 2(1):1–14.
- Nurdin N. 2013. Kebakaran Hutan Riau: Saatnya Belajar Kearifan Lokal? <https://nationalgeographic.grid.id/read/13284467/kebakaran-hutan-riau-saatnya-belajar-kearifan-lokal>. [Diakses: 29 November 2020].
- Sinapoy MS. 2018. Kearifan Lokal Masyarakat Adat Suku Moronene dalam Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Halu Oleo Law Review*. 2(2):513–542.
- Suryadi, dan Nugraha I. 2019. Ratusan Hektar Lahan Riau Terbakar, BMKG: Provinsi Lain Waspada. <https://www.mongabay.co.id/2019/02/22/ratusan-hektar-lahan-riau-terbakar-bmkg-provinsi-lain-waspada/>. [Diakses: 29 November 2020].
- Undang Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- Widya C, Andianti R, dan Pragesari NN. 2019. Statistik Lingkungan Hidup Indonesia 2019. Jakarta: Badan Pusat Statistik