

**ANTARA NEGARA DAN KAPITAL: REKONSTRUKSI FILSAFAT
HUKUM KEADILAN DALAM PENERTIBAN KAWASAN HUTAN TNTN
*BETWEEN THE STATE AND CAPITAL: A RECONSTRUCTION OF THE
PHILOSOPHY OF JUSTICE IN THE REGULATION OF TNTN FOREST
AREAS***

Samuel Hendro Gunadi Bonardo Nababan dan Sri Wahyu Handayani
Magister Hukum, Universitas Jenderal Soedirman, Indonesia

Korespondensi Penulis: samuel.nababan23@yahoo.com sri.handayani@unsoed.ac.id

Citation Structure Recommendation:

Nababan, Samuel Hendro Gunadi Bonardo dan Sri Wahyu Handayani. *Antara Negara dan Kapital: Rekonstruksi Filsafat Hukum Keadilan dalam Penertiban Kawasan Hutan TNTN*. Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.11 (2026).

ABSTRAK

Penertiban kawasan hutan di Taman Nasional Tesso Nilo memunculkan persoalan keadilan karena beban penertiban ditengarai lebih banyak ditanggung penggarap berskala kecil, sementara pelaku berskala besar yang menjadi penyumbang utama deforestasi belum tersentuh secara setara. Penelitian ini bertujuan, pertama, menilai ketimpangan prioritas penertiban tersebut dengan prinsip perbedaan John Rawls; dan kedua, merumuskan tanggung jawab restoratif negara dengan bertolak dari prinsip tanggung jawab Hans Jonas. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan filsafat hukum. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 juncto Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 110A dan Pasal 110B Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 juncto Undang-Undang Cipta Kerja, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025, serta putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Bahan sekunder berupa data resmi Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, keterangan Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan, publikasi organisasi masyarakat sipil dan pemberitaan media arus utama yang ditriangulasi satu sama lain. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketimpangan beban penertiban bukan semata persoalan pelaksanaan di lapangan, melainkan berakar pada rancangan skema penyelesaian keterlanjuran yang lebih dapat diakses pelaku berdokumen daripada penggarap tanpa dokumen dan bahwa instrumen pemulihan sesungguhnya telah tersedia dalam hukum positif tetapi tersendat pada tahap eksekusi. Kontribusi teoretis penelitian ini adalah rumusan tiga prinsip rekonstruktif, yaitu proporsionalitas beban penegakan, prioritas pemulihan dan partisipasi berbasis pembedaan subjek, sebagai dasar penilaian normatif atas kebijakan penertiban kawasan konservasi.

Kata Kunci: Keadilan Restoratif, Penertiban Kawasan Hutan, Prinsip Perbedaan, Prinsip Tanggung Jawab, Taman Nasional Tesso Nilo

ABSTRACT

Forest area enforcement in Tesso Nilo National Park raises a question of justice, since the burden of enforcement appears to fall more heavily on small-scale cultivators while large-scale actors, who are the principal contributors to deforestation, are not addressed on equal terms. This research aims, first, to assess that asymmetry of enforcement priorities through John Rawls' difference principle; and second, to formulate the state's restorative responsibility on the basis of Hans Jonas' principle of responsibility. The research applies a normative juridical method with statutory, case and legal-philosophical approaches. Primary legal materials comprise the 1945 Constitution, Law Number 5 of 1990 in conjunction with Law Number 32 of 2024, Law Number 41 of 1999, Law Number 32 of 2009, Articles 110A and 110B of Law Number 18 of 2013 in conjunction with the Job Creation Law, Presidential Regulation Number 5 of 2025 and decisions of the Constitutional Court and the Supreme Court. Secondary materials consist of official data from the Directorate General of Natural Resources and Ecosystem Conservation, statements of the Forest Area Enforcement Task Force, civil society publications and mainstream media reporting, each triangulated against the others. The findings show that the asymmetry of enforcement burdens is not merely a matter of field implementation but is rooted in the design of the legacy-settlement scheme, which is more accessible to documented actors than to undocumented cultivators and that restoration instruments already exist in positive law but stall at the execution stage. The theoretical contribution of this research is the formulation of three reconstructive principles, namely proportionality of enforcement burdens, priority of restoration and participation based on the differentiation of subjects, as a normative basis for assessing enforcement policy in conservation areas.

Keywords: *Difference Principle, Forest Area Enforcement, Principle of Responsibility, Restorative Justice, Tesso Nilo National Park*

A. PENDAHULUAN

Taman Nasional Tesso Nilo di Provinsi Riau merupakan kawasan pelestarian alam yang menempati posisi penting dalam sistem konservasi nasional. Adapun kawasan ini ditunjuk sebagai taman nasional pada tahun 2004 dengan luas sekitar 38.576 hektar, diperluas pada tahun 2009 menjadi sekitar 83.068 hektar dan kemudian dikukuhkan melalui keputusan menteri yang membidangi kehutanan.¹ Terkait dengan ilai ekologisnya bertumpu pada fungsinya sebagai habitat gajah sumatera dan harimau sumatera serta sebagai bagian dari sistem tata air bagi wilayah di sekitarnya. Perlu dicatat bahwasanya sejak awal bahwa angka luas kawasan tidak seragam di antara sumber resmi:

¹ Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.788/Menhut-II/2012 tentang Penetapan Kawasan Taman Nasional Tesso Nilo, sebagai kelanjutan penunjukan tahun 2004 dan perluasan kawasan tahun 2009.

Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem mencantumkan luas 81.793 hektar,² sedangkan angka 83.068 hektar berasal dari keputusan perluasan tahun 2009. Perbedaan yang tampak kecil ini bukan persoalan teknis semata, karena seluruh perhitungan persentase kerusakan, target pemulihan dan luas objek penertiban diturunkan dari angka dasar tersebut.

Kondisi tutupan hutan di kawasan itu juga dilaporkan secara berbeda-beda, bergantung pada definisi dan sumber data yang dipakai. Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem mencatat sisa tutupan seluas 23.550 hektar atau 28,79 persen, dengan perambahan seluas 58.243 hektar atau 71,21 persen dan kebun kelapa sawit di dalam kawasan seluas 20.438 hektar.³ Keterangan Kejaksaan Agung selaku bagian dari Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan menyebut sisa kawasan berhutan hanya sekitar 12.561 hektar.⁴ Data satelit Global Forest Watch memperlihatkan hilangnya sekitar 78 persen hutan tua sejak perluasan kawasan tahun 2009 hingga akhir tahun 2023.⁵ Adapun siaran pers Wahana Lingkungan Hidup Indonesia Riau bersama YLBHI-LBH Pekanbaru tanggal 23 Juni 2025 menyebut angka 15,36 persen dari luas 83.068 hektar.⁶ Sepanjang penelitian ini, siaran pers organisasi advokasi diperlakukan sebagai bukti adanya tuntutan dan klaim, bukan sebagai sumber otoritatif mengenai fakta; angka-angka yang dipakai dalam analisis adalah angka yang dapat ditopang oleh lebih dari satu jenis sumber. Selisih antarsumber itu sendiri merupakan temuan awal yang penting: ketiadaan satu angka dasar yang disepakati membuat pertanggungjawaban atas kerusakan sulit dihitung dan target pemulihan sulit diuji.

² Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, Kementerian Kehutanan, *Profil Taman Nasional Tesso Nilo*, diakses dari <https://ksdae.kehutan.go.id/kawasan-konservasi/100241004/>, diakses pada 20 Agustus 2026.

³ *Ibid.*

⁴ Kompas.com, *Potret Perubahan Taman Nasional Tesso Nilo dari 2009–2025: 85 Persen Hutan Beralih Fungsi*, diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2025/11/25/110000165/potret-perubahan-taman-nasional-tesso-nilo-dari-2009-2025-85-persen-hutan?page=all>, diakses pada 20 Agustus 2026.

⁵ Mongabay, *Indonesia Says Intervention in Notorious Sumatran National Park Part of New 'Model'*, diakses dari <https://news.mongabay.com/2026/02/indonesia-says-intervention-in-notorious-sumatran-national-park-part-of-new-model/>, diakses pada 20 Agustus 2026.

⁶ WALHI Riau dan YLBHI-LBH Pekanbaru, *Penertiban TNTN: Harus Menyasar Pebisnis Besar Terlebih Dahulu dan Perhatikan Aspek Pemulihan!*, diakses dari <https://www.walhi.or.id/penertiban-tntn-harus-menyasar-pebisnis-besar-terlebih-dahulu-dan-perhatikan-aspek-pemulihan>, diakses pada 20 Agustus 2026.

Penertiban kawasan hutan yang berlangsung sejak tahun 2025 memiliki dasar hukum yang jelas, yaitu Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan Hutan yang ditetapkan pada 21 Januari 2025.⁷ Peraturan tersebut membentuk Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan yang berada langsung di bawah koordinasi Presiden, dengan susunan pengarah yang diketuai Menteri Pertahanan dan wakil-wakil ketua dari Jaksa Agung, Panglima Tentara Nasional Indonesia, serta Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, sementara unsur pelaksana diketuai Jaksa Agung Muda Bidang Tindak Pidana Khusus.⁸ Mandat satuan tugas mencakup tiga hal pokok, yakni pengenaan denda, pengambilalihan penguasaan kawasan dan pemulihan. Uraian mengenai dasar pembentukan, ruang lingkup kewenangan dan batas mandat ini merupakan prasyarat bagi setiap kritik yuridis atas kinerja satuan tugas, sebab penilaian normatif hanya dapat dilakukan terhadap kewenangan yang memang diberikan kepadanya.

Di sisi lain, hukum positif telah lebih dahulu menyediakan jalur penyelesaian bagi penguasaan lahan yang terlanjur terbangun di dalam kawasan hutan, yaitu Pasal 110A dan Pasal 110B Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya.⁹ Jalur itu mengedepankan sanksi administratif dan hanya berlaku bagi kegiatan yang telah terbangun sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, dengan persyaratan berupa izin lokasi dan/atau izin usaha perkebunan bagi korporasi serta surat tanda daftar budi daya bagi pekebun rakyat dalam batas luasan tertentu. Justru pada titik inilah persoalan perbedaan perlakuan bermula dan analisis mengenai hal itu akan diuraikan pada bagian pembahasan.

Persoalan yang mengemuka adalah dugaan ketimpangan sasaran. Organisasi masyarakat sipil mendalilkan bahwa operasi penertiban lebih banyak menasar penggarap berskala kecil dan masyarakat di sekitar kawasan, sementara pelaku

⁷ Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan Hutan.

⁸ Kompas.id, *Penertiban Kawasan Hutan Berdasarkan Perpres No. 5/2025, Akankah Mengarah pada Nasionalisasi?*, diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/penertiban-kawasan-hutan-berdasarkan-perpres-nomor-52025-akankah-mengarah-pada-nasionalisasi>, diakses pada 20 Agustus 2026.

⁹ Indonesia, *Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan*, Pasal 110A dan Pasal 110B UU No.18 Tahun 2013, LN Tahun 2013 No.130, TLN No.5432.; Peraturan Pemerintah tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.

berskala besar yang menjadi penyebab utama konversi lahan belum ditangani secara setara.¹⁰ Satuan tugas menyatakan sebaliknya, bahwa penertiban dilakukan secara transparan, melalui proses hukum yang jelas dan dengan mempertimbangkan dampak sosial ekonomi masyarakat.¹¹ Pada 18 Juni 2025 sekitar delapan ribu warga dari enam desa di dalam dan di sekitar kawasan menyampaikan aspirasi di Pekanbaru, sedangkan aktivis lingkungan menyatakan mendukung pemulihan kawasan namun mempersoalkan cara pelaksanaannya.¹² Naskah ini tidak memposisikan salah satu klaim sebagai kebenaran yang sudah selesai, melainkan menguji rancangan normatif kebijakan penertiban itu dengan tolok ukur filsafat hukum.

Kerangka teori yang dipakai sengaja dibatasi pada dua tradisi pemikiran agar dapat digarap secara mendalam. Pertama, prinsip perbedaan dalam teori keadilan sebagai fairness dari John Rawls, yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan sosial ekonomi hanya dapat dibenarkan sepanjang memberikan manfaat terbesar bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung.¹³ Kedua, prinsip tanggung jawab dari Hans Jonas, yang menuntut agar setiap tindakan yang berdaya rusak besar dinilai dari dampaknya terhadap keberlangsungan hidup generasi mendatang.¹⁴ Pemilihan dua kerangka ini bukan kebetulan: keduanya menjawab secara langsung dua tujuan penelitian, yakni penilaian atas pembagian beban penegakan dan perumusan tanggung jawab pemulihan.

Penggabungan 2 tradisi itu menyisakan ketegangan teoritis yang perlu diakui terbuka. Teori keadilan Rawls berpijak pada gagasan kerja sama antarpribadi manusia yang bebas dan setara, sehingga tak mudah diperluas untuk menampung nilai intrinsik alam sebagaimana diajukan oleh ekologi dalam Arne Naess maupun gagasan hukum bumi yang menempatkan alam sebagai subjek hukum.¹⁵

¹⁰ WALHI Riau dan YLBHI-LBH Pekanbaru, *Op.Cit.*.

¹¹ Kompas.id, *Penertiban Kawasan Hutan Berdasarkan Perpres No. 5/2025, Akankah Mengarah pada Nasionalisasi?*, *Op.Cit.*.

¹² Mongabay, *Mencermati Penyelamatan Tesso Nilo Setelah Tergerus 85%*, diakses dari <https://mongabay.co.id/2025/06/30/mencermati-penyelamatan-tesso-nilo-setelah-tergerus-85/>, diakses pada 20 Agustus 2026.

¹³ John Rawls, *A Theory of Justice*, The Belknap Press, Cambridge, 1999.

¹⁴ Hans Jonas, *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*, University of Chicago Press, Chicago, 1984.

¹⁵ Arne Naess, *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary*, Inquiry, Vol.16, No.1-4 (1973).

Penelitian ini tidak menutupi ketegangan itu dengan menggabungkan keduanya secara mekanis. Sebaliknya, dimensi ekologis dijembatani melalui Jonas, bukan melalui Naess, karena tanggung jawab pada Jonas justru lahir dari kerentanan alam dan dari kewajiban terhadap manusia di masa depan, sehingga masih dapat bertemu dengan kerangka kontraktarian Rawls pada tataran kewajiban antargenerasi tanpa harus lebih dahulu mengakui alam sebagai pemegang hak. Ekologi dalam dan hukum bumi tetap disebut dalam naskah ini sebagai alternatif yang lebih radikal, tetapi tidak dipakai sebagai pisau analisis dan pilihan itu sekaligus menjadi salah satu keterbatasan penelitian.

Perluasan keadilan distributif ke ranah pembagian beban penegakan hukum juga menuntut pembenaran yang eksplisit. Aristoteles merumuskan keadilan distributif untuk pembagian kehormatan dan kekayaan menurut proporsi geometris, bukan untuk pembagian beban penegakan.¹⁶ Karena itu, dalam naskah ini Aristoteles hanya dipakai sebagai bentuk historis dari gagasan proporsionalitas, sedangkan pekerjaan analitis diserahkan kepada Rawls. Alasannya, Rawls sendiri menempatkan struktur dasar masyarakat sebagai objek utama keadilan justru karena struktur itu membagikan hak dan kewajiban sekaligus manfaat dan beban kerja sama sosial, sehingga beban penegakan hukum berada di dalam cakupan teorinya tanpa memerlukan perluasan yang dipaksakan.

Penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini dilakukan oleh Anisa Dwi Arta (2017) dengan judul *Perlindungan Hak Masyarakat Adat Perbatinan Muncak Rantau dalam Pengelolaan Hutan (Studi Kasus Hutan pada Taman Tesso Nilo)*, yang mengkaji lemahnya perlindungan dan belum terpenuhinya hak masyarakat adat dalam pengelolaan kawasan TNTN;¹⁷ Katimin (2019) melalui penelitian berjudul *Analisis Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Pelalawan*, yang menemukan bahwa penegakan hukum belum optimal karena lemahnya koordinasi kelembagaan, ketidakharmonisan peraturan,

¹⁶ Aristoteles, *Nicomachean Ethics*, The Clarendon Press, Oxford, 1908.

¹⁷ Anisa Dwi Arta, *Perlindungan Hak Masyarakat Adat Perbatinan Muncak Rantau dalam Pengelolaan Hutan (Studi Kasus Hutan Pada Taman Tesso Nilo)*, Tesis, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2017.

serta belum tersentuhnya aktor intelektual;¹⁸ Bobby Dermawan Karo Karo (2020) dalam penelitian *Penegakan Hukum Tindak Pidana Mengubah Fungsi Hutan Menjadi Lahan Perkebunan di Taman Nasional Tesso Nilo*, yang membahas penegakan hukum terhadap perubahan fungsi hutan menjadi perkebunan; Mhd Ali Huta Lubis (2020) melalui penelitian *Tinjauan Kriminologi Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Taman Nasional Tesso Nilo di Desa Segati Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan*, yang menganalisis faktor penyebab perambahan hutan dari perspektif kriminologi;¹⁹ Sutri Eko Wanda (2021) dalam penelitian *Pelaksanaan Penanggulangan Illegal Logging Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan*, yang menguraikan faktor ekonomi, lingkungan dan keamanan sebagai penyebab illegal logging serta upaya preemtif, preventif dan represif;²⁰ Tengku Risdianti (2022) melalui penelitian *Faktor Penyebab Kerusakan Kawasan Hutan Tesso Nilo (Studi pada Kantor Balai Taman Tesso Nilo)*, yang mengidentifikasi kebakaran hutan, pembalakan liar, pembukaan lahan dan konflik gajah sebagai faktor kerusakan kawasan;²¹ serta Edo Sandy Sinaga (2025) dalam penelitian *Peran Balai Taman Nasional Tesso Nilo dalam Melindungi Kawasan Hutan Taman Nasional Tesso Nilo Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan*, yang menilai pelaksanaan perlindungan kawasan oleh Balai TNTN masih menghadapi keterbatasan personel dan luasnya akses masuk kawasan.²² Berbeda dari penelitian-penelitian tersebut, penelitian berjudul “Antara Negara dan Kapital: Rekonstruksi Filsafat Hukum Keadilan dalam Penertiban Kawasan Hutan TNTN” menitikberatkan pada analisis filosofis mengenai keadilan dalam relasi antara kewenangan negara, kepentingan kapital, perlindungan ekologis dan hak masyarakat terdampak.

¹⁸ Katimin, *Analisis Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Pelalawan*, Tesis, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2019.

¹⁹ Mhd Ali Huta Lubis, *Tinjauan Kriminologi Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Taman Nasional Tesso Nilo di Desa Segati Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan*, Skripsi, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2020.

²⁰ Sutri Eko Wanda, *Pelaksanaan Penanggulangan Illegal Logging Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan (Studi Kasus Balai Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan)*, Skripsi, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2021.

²¹ Tengku Risdianti, *Faktor Penyebab Kerusakan Kawasan Hutan Tesso Nilo (Studi pada Kantor Balai Taman Tesso Nilo)*, Skripsi, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2022.

²² Edo Sandy Sinaga, *Peran Balai Taman Nasional Tesso Nilo dalam Melindungi Kawasan Hutan Taman Nasional Tesso Nilo Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan*, Skripsi, Universitas Islam Riau, Pekanbaru, 2025.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan norma hukum, asas hukum dan doktrin sebagai objek kajian, dengan tujuan menghasilkan preskripsi mengenai apa yang seyogianya dilakukan negara dalam penertiban kawasan konservasi.²³ Tiga pendekatan digunakan secara bersamaan. Pendekatan perundang-undangan dipakai untuk menelaah kesesuaian dan pertentangan antara norma penertiban kawasan hutan dengan norma konservasi, kehutanan dan perlindungan lingkungan hidup. Pendekatan kasus dipakai untuk membaca pertimbangan hukum dalam putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, khususnya putusan mengenai hak menguasai negara, hutan adat, ganti kerugian lingkungan dan pertanggungjawaban pidana korporasi di sektor perkebunan. Pendekatan filsafat hukum dipakai untuk menurunkan tolok ukur penilaian dari prinsip perbedaan dan prinsip tanggung jawab.

Bahan hukum primer terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009, Pasal 110A dan Pasal 110B Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023, serta putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi karya para filsuf hukum yang dijadikan kerangka, literatur hukum lingkungan dan hukum kehutanan, data resmi Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, keterangan resmi Satuan Tugas Penertiban Kawasan Hutan dan Balai Taman Nasional, publikasi organisasi masyarakat sipil, serta pemberitaan media arus utama. Pemilihan bahan dilakukan secara purposif dengan kriteria keterkaitan langsung dengan objek penelitian, keberlakuan pada saat penelitian dilakukan dan ketersediaan sumber yang dapat ditelusuri publik.

Perlu ditegaskan bahwasanya di dalam penelitian ini semata-mata merupakan studi kepustakaan. Penulis tidak melakukan penelusuran lapangan, wawancara, maupun pengamatan langsung di Taman Nasional Tesso Nilo.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2017.

Konsekuensi metodologis dari pilihan itu diperlakukan secara ketat: setiap pernyataan yang bersifat empiris, termasuk pernyataan mengenai cara kerja aparat di lapangan dan mengenai kebun yang didaftarkan atas nama warga, hanya diperlakukan sebagai fakta apabila ditopang oleh sekurang-kurangnya dua sumber independen yang berbeda jenis, misalnya data lembaga pemerintah yang dikuatkan pemberitaan media arus utama. Apabila hanya ditopang satu sumber, terlebih sumber yang berasal dari pihak yang berkepentingan dalam sengketa, pernyataan itu ditempatkan sebagai dalil atau klaim dan dinyatakan demikian secara terbuka dalam teks. Analisis dilakukan secara preskriptif dengan alur deduktif, yaitu menurunkan tolok ukur dari prinsip filsafat hukum, menguji norma dan praktik penertiban dengan tolok ukur itu, kemudian merumuskan prinsip rekonstruktif berikut sarana hukum positif yang dapat mewadahnya.

B. PEMBAHASAN

1. Ketimpangan Prioritas Penertiban di Taman Nasional Tesso Nilo dalam Perspektif Prinsip Perbedaan John Rawls

Penilaian atas ketimpangan prioritas penertiban harus dimulai dengan pembedaan yang tegas antarsubjek yang terkena penertiban, sebab tanpa pembedaan itu argumentasi akan menyimpan pertentangan di dalam dirinya sendiri. Di dalam kawasan Taman Nasional Tesso Nilo sekurang-kurangnya terdapat tiga kelompok yang secara hukum berbeda kedudukannya. Kelompok pertama adalah petani subsisten dan masyarakat setempat yang menggarap lahan terbatas untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Kelompok kedua adalah warga yang namanya dipakai sebagai pemegang formal atas kebun yang pengendalian ekonominya berada pada pihak lain, suatu pola yang lazim disebut penguasaan melalui nama pinjaman. Kelompok ketiga adalah pelaku usaha berskala besar yang menguasai lahan luas, baik secara terbuka maupun melalui lapisan penguasaan yang tidak tampak dalam dokumen. Ketiganya tidak boleh diperlakukan sebagai satu kesatuan. Menempatkan seluruhnya sebagai kelompok paling tidak beruntung yang layak dilindungi akan keliru, sebagaimana keliru pula menempatkan seluruhnya sebagai perambah yang setara kesalahannya.

Pembedaan tersebut memiliki akibat hukum yang tegas. Terhadap kelompok kedua dan ketiga, hukum positif sesungguhnya telah menyediakan sarana untuk menembus tabir formal penguasaan, yaitu ketentuan yang memungkinkan tuntutan dan sanksi pidana lingkungan dijatuhkan kepada badan usaha dan kepada orang yang memberi perintah atau bertindak sebagai pemimpin kegiatan, tanpa memandang siapa yang namanya tercantum dalam dokumen.²⁴ Dengan demikian, apabila benar terdapat kebun yang dikendalikan pelaku usaha namun didaftarkan atas nama warga, maka kegagalan menembus lapisan tersebut bukan disebabkan ketiadaan norma, melainkan pilihan dalam penerapannya. Sebaliknya, terhadap kelompok pertama, yaitu petani subsisten yang benar-benar menggarap untuk penghidupan, kedudukannya sebagai kelompok paling tidak beruntung dapat dipertahankan tanpa pertentangan dengan dalil mengenai nama pinjaman, justru karena keduanya merupakan kelompok yang berbeda.

Gagasan proporsionalitas dalam pembagian yang adil telah dikenal sejak Aristoteles, yang merumuskan keadilan distributif sebagai pembagian menurut proporsi geometris berdasarkan kelayakan masing-masing pihak.²⁵ Rumusan itu dibangun untuk pembagian kehormatan dan kekayaan, sehingga penerapannya pada pembagian beban penegakan hukum memerlukan pembenaran tersendiri dan tidak dapat dilakukan begitu saja. Karena itu, dalam naskah ini Aristoteles diperlakukan sebagai rujukan historis atas bentuk proporsionalitas, sementara penilaian normatif atas pembagian beban dilakukan dengan teori Rawls, yang secara tegas menempatkan pembagian manfaat sekaligus beban kerja sama sosial sebagai persoalan struktur dasar masyarakat.²⁶

²⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 116 ayat (1) UU No.32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.140, TLN No.5059.

²⁵ Aristoteles, *Op.Cit.*.

²⁶ John Rawls, *Op.Cit.*, Rawls Menempatkan Struktur Dasar Masyarakat sebagai Objek Utama Keadilan Justru Karena Struktur Itulah yang Membagikan Hak dan Kewajiban Serta Manfaat dan Beban Kerja Sama Sosial.

Prinsip perbedaan Rawls menyatakan bahwa ketidaksetaraan sosial dan ekonomi hanya dibenarkan apabila memberikan manfaat terbesar bagi anggota masyarakat yang paling tidak beruntung dan bahwa penilaian keadilan tidak berhenti pada kesetaraan formal melainkan menyentuh hasil yang ditimbulkan oleh susunan kelembagaan.²⁷ Diterapkan pada penertiban kawasan hutan, prinsip itu melahirkan tolok ukur yang cukup sederhana. Suatu kebijakan penertiban baru dapat dikatakan adil apabila, setelah kebijakan itu dijalankan, kedudukan kelompok paling tidak beruntung tidak menjadi lebih buruk daripada sebelumnya, atau apabila kemunduran yang mereka alami disertai perbaikan yang nyata dan dapat diukur pada aspek lain kehidupan mereka. Dengan tolok ukur itu, penertiban yang mengakibatkan hilangnya sumber penghidupan petani subsisten tanpa disertai pengaturan mengenai pemindahan yang layak, pengakuan hak, atau penyediaan sumber penghidupan pengganti, tidak memenuhi prinsip perbedaan, sekalipun seluruh prosedurnya sah.²⁸

Landasan konstitusional penilaian ini adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁹ Perlu diluruskan pada titik ini bahwa Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi menjadi bagian dari konstitusi setelah Perubahan Keempat tahun 2002, sehingga larangan penguasaan sumber daya alam di tangan orang-seorang tidak dapat lagi disandarkan pada penjelasan tersebut sebagai norma yang mengikat.³⁰ Pijakan yang tepat adalah rangkaian putusan Mahkamah Konstitusi yang menafsirkan hak menguasai negara. Mahkamah merumuskan bahwa penguasaan negara mencakup lima unsur, yaitu perumusan kebijakan, tindakan pengurusan,

²⁷ John Rawls, *Op.Cit.*.

²⁸ Andreas Tedy Mulyono, *SDGs and Environmental Justice: A Rawlsian Perspective on Policies for Poor and Vulnerable People*, IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, Vol.1537, No.1 (2025).

²⁹ Muhammad Kandriana, Arif Rahman, Ahab Mardiansjah dan Ridwan, *Evaluasi Implementasi Pasal 33 Uud 1945 terhadap Pengelolaan Kekayaan Alam Nasional*, Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis, Vol.6, No.11 (2025), p. 2.

³⁰ Pasal II Aturan Tambahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana dirumuskan dalam Perubahan Keempat tahun 2002, yang menegaskan bahwa Undang-Undang Dasar terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal.

tindakan pengaturan, tindakan pengelolaan dan tindakan pengawasan.³¹ Rumusan itu kemudian dikembangkan dengan menegaskan gradasi bentuk penguasaan negara serta tolok ukur sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagai penilai konstitusionalitasnya.³²

Dibaca dengan kerangka tersebut, persoalan di Taman Nasional Tesso Nilo terletak terutama pada unsur pengawasan. Hilangnya sebagian besar tutupan hutan berlangsung selama lebih dari satu dasawarsa dan berhenti hanya setelah dibentuknya satuan tugas pada tahun 2025. Rentang waktu itu menunjukkan bahwa kelalaian dalam menjalankan tindakan pengawasan telah lebih dahulu terjadi sebelum tindakan penertiban dilakukan. Konsekuensi normatifnya penting: negara tidak berada pada kedudukan sebagai pihak yang sepenuhnya bersih ketika menuntut pertanggungjawaban dari penggarap, karena kerusakan yang hendak ditertibkan sebagian merupakan akibat dari tidak bekerjanya pengawasan yang menjadi kewajibannya sendiri.

Kerangka hukum konservasi memberikan penegasan yang searah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 menempatkan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya sebagai tanggung jawab dan kewajiban pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat, dengan kegiatan konservasi yang meliputi perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis beserta ekosistemnya dan pemanfaatan secara lestari. Pasal 5A yang disisipkan melalui perubahan tahun 2024 menegaskan lokus pelaksanaan kegiatan tersebut, antara lain pada kawasan suaka alam dan kawasan pelestarian alam yang mencakup taman nasional. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 melarang kegiatan perkebunan tanpa persetujuan di dalam kawasan hutan dan mengancamnya dengan adanya sanksi pidana.³³

³¹ K.F.Sulaiman, *Polemik Fungsi Sosial Tanah dan HMN Pasca UU Nomor 12 Tahun 2012 & Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012*, Jurnal Konstitusi, Vol.18, No.1 (2021).

³² Athari Farhani dan Ibnu Sina Chandranegara, *Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol.16, No.2 (2019).

³³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, Pasal 50 dan Pasal 78 UU No.41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No.167, TLN No.3888 jo. UU No.19 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No.86, TLN No.4412 jo. UU No.6 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No.41, TLN No.6856.

Dengan demikian, secara normatif tidak ada keraguan bahwa penguasaan lahan untuk perkebunan di dalam taman nasional bertentangan dengan hukum, siapa pun pelakunya. Persoalannya bukan pada keabsahan larangan, melainkan pada urutan, cara dan akibat penegakannya.

Di sinilah letak temuan yang mempertajam tesis penelitian ini. Ketimpangan beban penertiban tidak sepenuhnya lahir dari keberpihakan aparat di lapangan, melainkan berakar pada rancangan skema penyelesaian keterlanjuran itu sendiri. Pasal 110A dan Pasal 110B beserta peraturan pelaksanaannya membuka jalan penyelesaian administratif bagi kegiatan usaha yang telah terbangun sebelum berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja, dengan syarat adanya izin lokasi dan/atau izin usaha perkebunan bagi korporasi serta surat tanda daftar budi daya bagi pekebun rakyat.³⁴ Syarat berupa dokumen perizinan itu secara struktural lebih mudah dipenuhi oleh pelaku usaha yang memang memiliki perangkat administratif dan hampir mustahil dipenuhi oleh penggarap yang tidak pernah tersentuh sistem perizinan. Terlebih lagi, kawasan taman nasional pada dasarnya tidak dapat dilepaskan peruntukannya, sehingga bagi penggarap di dalam kawasan konservasi jalur penyelesaian administratif itu praktis tertutup dan yang tersisa hanyalah pengembalian penguasaan kepada negara. Perbedaan perlakuan yang selama ini dibaca sebagai persoalan pelaksanaan, dengan demikian, sesungguhnya sudah terbentuk pada tataran rancangan norma.

Temuan itu tidak berarti bahwa skema penyelesaian keterlanjuran harus diperluas ke kawasan konservasi, sebab perluasan demikian justru akan mengorbankan fungsi konservasi yang hendak dilindungi. Yang hendak ditunjukkan adalah bahwa apabila jalur pemulihan hak dan penghidupan tertutup bagi kelompok paling tidak beruntung, sedangkan jalur penyelesaian tersedia bagi pelaku berdokumen di kawasan hutan lainnya, maka susunan kelembagaan itu menimbulkan ketidaksetaraan yang beban terberatnya justru ditanggung oleh kelompok yang paling lemah,

³⁴ Pasal 110A dan Pasal 110B Indonesia, *Undang-Undang tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan*, UU No.18 Tahun 2013, LN Tahun 2013 No.130, TLN No.5432 jo. UU No.6 Tahun 2023, LN Tahun 2023 No.41, TLN No.6856.; Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.

tanpa manfaat balik yang sepadan bagi mereka. Dinilai dengan prinsip perbedaan, keadaan seperti itu belum memenuhi syarat pembenaran. Perbaikannya karena itu tidak terletak pada pelanggaran larangan, melainkan pada penyediaan jalur penyelesaian yang khas bagi kawasan konservasi, yang membedakan secara tegas antara petani subsisten, warga yang dipakai namanya dan pelaku usaha berskala besar.

2. Tanggung Jawab Restoratif Negara menurut Prinsip Tanggung Jawab Hans Jonas dan Kedudukannya dalam Hukum Positif

Hans Jonas berangkat dari kenyataan bahwa kemampuan teknologi modern telah menciptakan daya rusak yang belum pernah dimiliki peradaban sebelumnya, sehingga etika yang semata mengatur hubungan antarmanusia pada masa kini menjadi tidak memadai. Tanggung jawab menurut Jonas bersifat asimetris: ia lahir bukan dari kesepakatan timbal balik, melainkan dari kerentanan pihak yang tidak dapat menuntut, yaitu alam dan generasi yang belum ada.³⁵ Dari titik itu Jonas menurunkan imperatif agar setiap tindakan dipilih sedemikian rupa sehingga akibatnya tetap sejalan dengan kelangsungan kehidupan manusia yang sejati di bumi, disertai kaidah bahwa dalam menghadapi risiko besar yang tidak terpulihkan, perkiraan buruk harus lebih diutamakan daripada perkiraan baik.³⁶

Diterapkan pada penertiban kawasan hutan, prinsip tanggung jawab tersebut menghasilkan tiga tuntutan normatif. Pertama, pemulihan bukan tahap tambahan yang boleh menyusul, melainkan unsur yang menentukan sah tidaknya seluruh tindakan penertiban dari sudut pandang etis, karena tanpa pemulihan tindakan itu hanya memindahkan penguasaan tanpa memulihkan apa pun. Kedua, karena kerusakan ekosistem hutan tropis dataran rendah bersifat sangat lambat pulih dan sebagian tidak dapat dikembalikan, maka rancangan pemulihan harus disusun dengan mengutamakan kemungkinan terburuk. Ketiga, tanggung jawab itu berlaku terhadap pihak yang tidak dapat bersuara, termasuk generasi mendatang,

³⁵ Hans Jonas, *Op.Cit.*.

³⁶ *Ibid.*, p.39-78.

sehingga kepatuhan pada prosedur administratif tidak dengan sendirinya memenuhi tanggung jawab tersebut.

Perlu dicatat secara jujur bahwa pemulihan bukan tujuan yang absen dari kebijakan penertiban. Mandat satuan tugas mencakup pemulihan sebagai salah satu dari tiga fokus kerjanya dan pemerintah telah menyatakan target restorasi kawasan rusak di Taman Nasional Tesso Nilo dalam skala puluhan ribu hektar.³⁷ Kritik yang tepat karenanya bukan bahwa aspek pemulihan tidak dikehendaki, melainkan bahwa kehendak itu belum diterjemahkan ke dalam kewajiban yang mengikat pelaku, ke dalam sumber pembiayaan yang pasti dan ke dalam mekanisme yang dapat dipaksakan pelaksanaannya. Perbedaan antara tujuan kebijakan dan kewajiban hukum inilah yang menjadi pokok persoalan.

Hukum positif sesungguhnya telah menyediakan perangkat yang dibutuhkan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 menempatkan pemulihan sebagai salah satu dari tiga bentuk pengendalian pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup, bersama pencegahan dan penanggulangan.³⁸ Kewajiban pemulihan diatur dalam Pasal 54, yang menentukan bahwa setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan pemulihan fungsi lingkungan hidup melalui tahapan penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar, remediasi, rehabilitasi, restorasi dan/atau cara lain sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.³⁹ Perlu diluruskan bahwa undang-undang tersebut tidak memuat definisi pemulihan fungsi lingkungan hidup dalam ketentuan umumnya; batasan mengenai remediasi, rehabilitasi dan restorasi terdapat dalam penjelasan Pasal 54 ayat (2), sedangkan Pasal 1 angka 24 mengatur hal yang sama sekali berbeda, yaitu dumping. Selain itu, subjek kewajiban dalam Pasal 54 adalah setiap orang, yang mencakup orang perseorangan maupun badan usaha, sehingga cakupannya lebih luas daripada penanggung jawab usaha semata.

³⁷ Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan Hutan.

³⁸ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 13 ayat (2) UU No.32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.140, TLN No.5059.

³⁹ *Ibid.*, Pasal 54 ayat (1) dan ayat (2). Penjelasan Pasal 54 ayat (2) merumuskan remediasi, rehabilitasi dan restorasi sebagai bentuk pemulihan yang berbeda gradasinya.

Dasar bagi tanggung jawab negara juga tersedia dan tidak perlu dibangun dari penafsiran yang jauh. Pasal 46 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 mewajibkan pemerintah dan pemerintah daerah mengalokasikan anggaran untuk pemulihan lingkungan hidup yang kualitasnya telah tercemar atau rusak.⁴⁰ Ketentuan itu merupakan pijakan yang tepat bagi gagasan kewajiban substitusi negara, yakni ketika pelaku tidak dapat dijangkau atau tidak mampu memulihkan, negara tetap terikat kewajiban anggaran. Di samping itu, undang-undang yang sama mengatur dana penjaminan pemulihan, kewenangan memaksa pelaku melakukan pemulihan termasuk melalui penunjukan pihak ketiga atas beban biaya pelaku, serta hak gugat pemerintah untuk menuntut ganti kerugian dan tindakan tertentu.⁴¹ Rangkaian ketentuan itu memperlihatkan bahwa persoalan utama bukan kekosongan norma, melainkan tidak bekerjanya norma yang sudah ada.

Hal serupa berlaku pada kedudukan masyarakat hukum adat dan masyarakat setempat. Konstitusi mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴² Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa hutan adat bukan merupakan bagian dari hutan negara, melainkan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat.⁴³ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengakui hak masyarakat hukum adat untuk memungut hasil hutan bagi pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari dan mengelola hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku.⁴⁴ Persoalan yang sesungguhnya terletak pada tahap sebelum penegakan, yaitu tidak dilakukannya identifikasi dan verifikasi keberadaan masyarakat hukum adat dan pola penguasaan lahan sebelum tindakan penertiban dijalankan. Tanpa tahap itu, seluruh penghuni kawasan diperlakukan sebagai satu kategori yang sama

⁴⁰ *Ibid.*, Pasal 46.

⁴¹ *Ibid.*, Pasal 55, Pasal 82 dan Pasal 90.

⁴² Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

⁴⁴ Indonesia, *Undang-Undang tentang Kehutanan*, Pasal 67 UU No.41 Tahun 1999, LN Tahun 1999 No.167, TLN No.3888.

dan justru di sinilah kegagalan pembedaan subjek yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya menimbulkan akibat yang paling berat.

Pembahasan mengenai prinsip hukum lingkungan internasional juga perlu diletakkan pada tempatnya. Asas pencemar membayar dan asas kehati-hatian bukan gagasan yang masih berada di luar sistem hukum nasional, melainkan telah diserap sebagai asas perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Penjelasan Pasal 2 huruf j menegaskan bahwa penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan pencemaran atau kerusakan wajib menanggung biaya pemulihan lingkungan,⁴⁵ sedangkan penjelasan Pasal 2 huruf f menegaskan bahwa ketidakpastian mengenai dampak suatu kegiatan bukan alasan untuk menunda langkah meminimalisasi atau menghindari ancaman.⁴⁶ Kedua asas itu bahkan telah dipakai sebagai dasar pertimbangan dalam yurisprudensi. Dalam perkara gugatan pemerintah terhadap perusahaan perkebunan atas kebakaran lahan gambut, pengadilan menghukum tergugat membayar ganti kerugian lingkungan sekitar seratus empat belas miliar rupiah dan biaya tindakan pemulihan sekitar dua ratus lima puluh satu miliar rupiah, dengan pertimbangan yang secara tegas menyandarkan diri pada asas kehati-hatian, keadilan lingkungan, keanekaragaman hayati dan pencemar membayar.⁴⁷ Menghubungkan argumentasi dengan yurisprudensi semacam itu jauh lebih kuat daripada mengutip prinsip secara abstrak.

Perkara tersebut sekaligus memperlihatkan letak persoalan yang sebenarnya. Meskipun putusannya telah berkekuatan hukum tetap sejak tahun 2015, pelaksanaan pembayaran ganti kerugian baru terlaksana bertahun-tahun kemudian, sedangkan kewajiban pembiayaan pemulihan menghadapi hambatan eksekusi yang berkepanjangan.⁴⁸ Dengan kata lain,

⁴⁵ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 2 huruf j UU No.32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.140, TLN No.5059.

⁴⁶ *Ibid.*, Pasal 2 huruf f, Pasal yang Menegaskan Bahwa Ketidakpastian Mengenai Dampak Suatu Usaha Bukan Alasan untuk Menunda Langkah Meminimalisasi atau Menghindari Ancaman.

⁴⁷ Putusan Pengadilan Negeri Meulaboh Nomor 12/Pdt.G/2012/PN.Mbo jo. Putusan Pengadilan Tinggi Banda Aceh Nomor 50/PDT/2014/PT.BNA jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 651 K/Pdt/2015 jo. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1 PK/Pdt/2017.

⁴⁸ Lintasperkoro.com, *PT Kallista Alam Lunasi Ganti Rugi Lingkungan Akibat Karhutla di Nagan Raya, Rp114 Miliar*, diakses dari <https://lintasperkoro.com/baca-2863-pt-kalista-alam-setor-ke-negara-rp-114-miliar-untuk-ganti-kerugian-lingkungan?>, diakses pada 20 Agustus 2026.

kelemahan sistem penegakan hukum lingkungan Indonesia dalam perkara kerusakan berskala besar tidak terutama terletak pada tahap perumusan norma atau tahap pemeriksaan perkara, melainkan pada tahap pelaksanaan putusan. Setiap rekomendasi yang mengusulkan penambahan kewajiban pemulihan tanpa menyentuh hambatan eksekusi karenanya berisiko mengulang persoalan yang sama.

Perkara korupsi perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Indragiri Hulu memberikan pelajaran yang searah dan menuntut kehati-hatian dalam penilaian. Pada tingkat pertama terdakwa dinyatakan terbukti dan dijatuhi pidana penjara serta pidana tambahan berupa uang pengganti sekitar dua koma dua triliun rupiah ditambah kewajiban membayar kerugian perekonomian negara sekitar tiga puluh sembilan koma tujuh triliun rupiah yang dihitung dari kerusakan lingkungan. Pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung memperberat pidana penjara menjadi enam belas tahun namun menghapus kewajiban membayar kerugian perekonomian negara tersebut.⁴⁹ Karena itu, menyebut perkara ini secara ringkas sebagai kegagalan negara adalah karakterisasi yang tidak cermat. Yang lebih tepat dikatakan adalah bahwa negara berhasil pada dimensi pemidanaan dan pengembalian kerugian keuangan, tetapi kehilangan justru pada dimensi yang paling menentukan bagi pemulihan ekologis, yaitu komponen kerugian yang dihitung dari kerusakan lingkungan. Dinilai dengan prinsip tanggung jawab Jonas, penghapusan komponen itulah yang paling patut dipersoalkan, sebab komponen tersebut merupakan satu-satunya bagian putusan yang berorientasi pada masa depan kawasan.

Berdasarkan uraian tersebut perlu pula diluruskan satu kekeliruan konseptual yang lazim muncul dalam pembahasan mengenai kawasan yang telah rusak berat, yaitu anggapan bahwa asas kehati-hatian menjadi gugur karena kerusakan sudah terjadi. Anggapan itu tidak dapat dibenarkan. Asas kehati-hatian tetap berlaku sepenuhnya terhadap sisa kawasan yang masih berhutan, keputusan mengenai rancangan pemulihan, terhadap penetapan zona penyangga dan terhadap keputusan mengenai pemindahan penduduk. Justru pada kawasan yang telah kehilangan sebagian besar tutupannya,

⁴⁹ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4950 K/Pid.Sus/2023.

setiap keputusan pengelolaan berikutnya memikul risiko yang lebih besar, sehingga kewajiban berhati-hati menjadi lebih berat, bukan berkurang.

3. Rekonstruksi Prinsip Penertiban Kawasan Konservasi dan Penurunannya ke dalam Instrumen Hukum

Dari kedua pembahasan di atas dapat diturunkan tiga prinsip yang ditawarkan sebagai pengganti logika penertiban yang berlaku sekarang. Prinsip pertama adalah proporsionalitas beban penegakan, yang diturunkan langsung dari prinsip perbedaan. Prinsip ini menuntut agar beban penegakan dibagi menurut besarnya sumbangan terhadap kerusakan dan menurut kemampuan memikul beban, dengan akibat bahwa pelaku berskala besar harus ditangani lebih dahulu dan lebih berat daripada penggarap subsisten. Penurunannya ke dalam instrumen hukum dapat ditempuh melalui kriteria penapisan yang dituangkan dalam pedoman kerja satuan tugas dan dalam pedoman penuntutan pada kejaksaan, dengan tolok ukur yang dapat diperiksa, yaitu luas penguasaan, ada tidaknya dokumen perizinan, indikasi penguasaan melalui nama pinjaman, serta riwayat kebakaran dan konversi pada lahan yang bersangkutan. Kriteria semacam itu berada dalam kewenangan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan perubahan undang-undang.

Prinsip kedua adalah prioritas pemulihan, yang diturunkan dari prinsip tanggung jawab. Prinsip ini menuntut agar setiap tindakan penertiban sejak awal terikat pada rencana pemulihan yang terukur dan pada sumber pembiayaan yang pasti, sehingga pengambilalihan penguasaan tidak menjadi tujuan akhir. Penurunannya dapat ditempuh melalui pemanfaatan sarana yang telah tersedia, yaitu penjatuhan pidana tambahan berupa perbaikan akibat tindak pidana dan kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan,⁵⁰ pengajuan gugatan ganti kerugian lingkungan oleh pemerintah disertai tuntutan tindakan tertentu berupa pemulihan, pengenaan kewajiban dana penjaminan pemulihan bagi pemegang dari persetujuan, serta penunjukan pihak ketiga untuk memulihkan atas beban biaya pelaku.⁵¹

⁵⁰ Indonesia, *Undang-Undang tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Pasal 119 huruf c dan huruf d UU No.32 Tahun 2009, LN Tahun 2009 No.140, TLN No.5059.

⁵¹ *Ibid.*, Pasal 55, Pasal 82 dan Pasal 90.

Mengenai pembiayaan, urutannya perlu ditegaskan: pelaku utama menanggung lebih dahulu berdasarkan asas pencemar membayar; penerimaan negara bukan pajak yang berasal dari denda administratif di bidang kehutanan dapat diarahkan penggunaannya bagi pemulihan kawasan asalnya; dan anggaran negara berdasarkan Pasal 46 dipakai sebagai jalan terakhir ketika pelaku tidak dapat dijangkau.

Karena hambatan terbesar terletak pada pelaksanaan putusan, prinsip prioritas pemulihan harus disertai pembenahan pada tahap eksekusi. Pedoman mengadili perkara lingkungan hidup yang dikeluarkan Mahkamah Agung telah menyediakan kerangka bagi perumusan amar yang dapat dilaksanakan, termasuk mengenai tindakan pemulihan dan pengawasannya.⁵² Yang masih dibutuhkan adalah kejelasan mengenai pihak yang berwenang mengawasi pelaksanaan pemulihan di lapangan, jangka waktu pelaksanaannya, serta akibat hukum apabila pelaksanaan itu tidak berjalan. Tanpa hal tersebut, penambahan kewajiban pemulihan hanya akan menambah putusan yang tidak terlaksana.

Prinsip ketiga adalah partisipasi berbasis perbedaan subjek. Prinsip ini menuntut agar identifikasi dan verifikasi dilakukan mendahului tindakan, bukan menyusul sesudahnya dan agar hasil verifikasi itu menentukan perlakuan hukum yang berbeda bagi tiap kelompok. Penurunannya dapat ditempuh melalui pendataan penguasaan lahan secara partisipatif yang hasilnya dituangkan dalam dokumen resmi, penggunaan skema kemitraan konservasi dan pemberdayaan masyarakat di sekitar kawasan pelestarian alam bagi penggarap subsisten yang memenuhi syarat, penempuhan prosedur pengakuan masyarakat hukum adat melalui peraturan daerah bagi kesatuan masyarakat yang memenuhi kriteria, serta penyediaan pemindahan yang layak disertai penggantian yang patut bagi kelompok yang harus keluar dari kawasan. Kedudukan hukum masyarakat dalam skema pemulihan perlu dituangkan secara formal, bukan sekadar berupa pelibatan yang bersifat sukarela, agar peran serta itu memiliki kekuatan mengikat dan dapat dituntut pelaksanaannya.

⁵² Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.

Perlu ditegaskan bahwa sebagian besar sarana yang diusulkan di atas sudah tersedia dalam hukum positif. Karena itu, pertanyaan yang lebih menentukan bukanlah instrumen apa yang perlu ditambahkan, melainkan mengapa instrumen yang ada belum bekerja. Jawaban yang dapat diajukan berdasarkan uraian di atas ada tiga: pertama, tidak adanya pembedaan subjek yang mendahului tindakan, sehingga instrumen yang dirancang untuk pelaku usaha dan instrumen yang dirancang untuk masyarakat tertukar sasarannya; kedua, terputusnya hubungan antara keberhasilan penegakan hukum dan pembiayaan pemulihan, sebagaimana tampak dari dihapuskannya komponen kerugian yang dihitung dari kerusakan lingkungan dalam perkara perkebunan di Indragiri Hulu; dan ketiga, lemahnya pelaksanaan putusan yang membebaskan kewajiban pemulihan. Gagasan mengenai pengakuan alam sebagai subjek hukum sebagaimana ditawarkan hukum bumi memang menyediakan cakrawala yang lebih luas, tetapi selama tiga hambatan tersebut belum diatasi, penambahan lapisan konseptual baru tidak akan mengubah keadaan di lapangan.⁵³

C. PENUTUP

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan dua hal pokok. Pertama, ketimpangan prioritas penertiban di Taman Nasional Tesso Nilo tidak memenuhi prinsip perbedaan John Rawls, bukan semata karena pelaksanaannya di lapangan, melainkan karena rancangan skema penyelesaian keterlanjuran mensyaratkan dokumen perizinan yang secara struktural lebih mudah dipenuhi pelaku usaha dan hampir tertutup bagi penggarap subsisten, sementara jalur penyelesaian yang khas bagi kawasan konservasi belum tersedia. Penilaian ini menuntut pembedaan tegas antara petani subsisten, warga yang namanya dipakai sebagai pemegang formal kebun dan pelaku usaha berskala besar, sebab tanpa pembedaan itu perlindungan terhadap kelompok paling tidak beruntung akan berubah menjadi perlindungan terhadap penguasaan yang terselubung. Kedua, tanggung jawab restoratif negara menurut prinsip tanggung jawab Hans Jonas tidak dapat dipenuhi hanya dengan pengambilalihan penguasaan kawasan, karena tanggung jawab itu berorientasi pada pihak yang tidak dapat menuntut, yaitu ekosistem dan generasi mendatang.

⁵³ Sawit Watch, *Penolakan Permohonan Penyelesaian Sawit dalam Kawasan*, *Sawit Watch Serukan Penegakan Hukum*, <https://beritalingkungan.com/penolakan-permohonan-penyelesaian-sawit-dalam-kawasan-sawit-watch-serukan-penegakan-hukum/>?, diakses pada 20 Agustus 2020.

Instrumen untuk itu telah tersedia dalam hukum positif, tetapi terputus pada dua titik, yaitu tidak terhubungnya keberhasilan penegakan hukum dengan pembiayaan pemulihan dan lemahnya pelaksanaan putusan yang membebaskan kewajiban pemulihan.

Sebagai temuan konseptual, penelitian ini menawarkan tiga prinsip rekonstruktif sebagai pengganti logika penertiban yang berlaku sekarang, yaitu proporsionalitas beban penegakan yang diturunkan dari prinsip perbedaan, prioritas pemulihan yang diturunkan dari prinsip tanggung jawab dan partisipasi berbasis perbedaan subjek yang merupakan syarat bekerjanya kedua prinsip sebelumnya. Ketiga prinsip itu tidak menuntut pembentukan undang-undang baru, melainkan dapat diwujudkan melalui kriteria penapisan dalam pedoman kerja satuan tugas dan pedoman penuntutan, melalui penggunaan pidana tambahan berupa perbaikan akibat tindak pidana dan gugatan ganti kerugian lingkungan yang disertai tuntutan tindakan pemulihan, melalui pengarahannya penggunaan penerimaan negara bukan pajak dari denda administratif kehutanan bagi pemulihan kawasan asalnya, serta melalui pendataan penguasaan lahan yang mendahului tindakan dan penguasaan kedudukan hukum masyarakat dalam skema pemulihan secara formal.

Penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan yang perlu dinyatakan secara terbuka. Penelitian bersifat kepustakaan sepenuhnya, sehingga pernyataan mengenai praktik di lapangan hanya dapat diuji sejauh tersedia dalam sumber tertulis dan tidak dapat diverifikasi secara langsung. Data mengenai luas kawasan dan sisa tutupan hutan berbeda-beda antarsumber resmi, sehingga kesimpulan mengenai besaran kerusakan bersifat perkiraan dalam rentang tertentu. Naskah ini juga membatasi kerangka teorinya pada dua tradisi pemikiran, sehingga tidak menyelesaikan perdebatan mengenai kedudukan alam sebagai subjek hukum yang menjadi inti ekologi dalam dan hukum bumi. Karena itu, penelitian lanjutan disarankan menempuh tiga arah, yaitu penelitian empiris mengenai pola penguasaan lahan di dalam kawasan untuk menguji dalil mengenai penguasaan melalui nama pinjaman, penelitian mengenai hambatan pelaksanaan putusan yang membebaskan kewajiban pemulihan lingkungan dan penelitian normatif mengenai kemungkinan penyusunan jalur penyelesaian keterlanjuran yang khas bagi kawasan konservasi tanpa mengorbankan fungsi konservasinya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Aristoteles. 1908. *Nicomachean Ethics*. (Oxford: The Clarendon Press).
Jonas, Hans. 1984. *The Imperative of Responsibility: In Search of an Ethics for the Technological Age*. (Chicago: University of Chicago Press).
Marzuki, Peter Mahmud. 2017. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana).
Rawls, John. 1999. *A Theory of Justice*. (Cambridge: The Belknap Press).

Publikasi

- Farhani, Athari dan Ibnu Sina Chandranegara. *Penguasaan Negara terhadap Pemanfaatan Sumber Daya Alam Ruang Angkasa Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jurnal Konstitusi. Vol.16. No.2 (2019).
Kandriana, Muhammad, Arif Rahman, Ahab Mardiansjah dan Ridwan. *Evaluasi Implementasi Pasal 33 Uud 1945 terhadap Pengelolaan Kekayaan Alam Nasional*. Rewang Rencang: Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.6. No.11 (2025).
Mulyono, Andreas Tedy. *SDGs and Environmental Justice: A Rawlsian Perspective on Policies for Poor and Vulnerable People*. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Vol.1537. No.1 (2025).
Naess, Arne. *The Shallow and the Deep, Long-Range Ecology Movement: A Summary*. Inquiry. Vol.16. No.1-4 (1973).
Sulaiman, King Faisal. *Polemik Fungsi Sosial Tanah dan Hak Menguasai Negara Pasca UU Nomor 12 Tahun 2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-X/2012*. Jurnal Konstitusi. Vol.18. No.1 (2021).

Karya Ilmiah

- Arta, Anisa Dwi. 2017. *Perlindungan Hak Masyarakat Adat Perbatinan Muncak Rantau dalam Pengelolaan Hutan (Studi Kasus Hutan Pada Taman Tesso Nilo)*. Tesis. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
Katimin. 2019. *Analisis Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Kawasan Konservasi Taman Nasional Tesso Nilo di Kabupaten Pelalawan*. Tesis. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
Lubis, Mhd Ali Huta. 2020. *Tinjauan Kriminologi Tindak Pidana Perambahan Hutan pada Taman Nasional Tesso Nilo di Desa Segati Kecamatan Langgam Kabupaten Pelalawan*. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
Risdayanti, Tengku. 2022. *Faktor Penyebab Kerusakan Kawasan Hutan Tesso Nilo (Studi pada Kantor Balai Taman Tesso Nilo)*. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
Sinaga, Edo Sandy. 2025. *Peran Balai Taman Nasional Tesso Nilo dalam Melindungi Kawasan Hutan Taman Nasional Tesso Nilo Kecamatan Ukui Kabupaten Pelalawan*. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.
Wanda, Sutri Eko. 2021. *Pelaksanaan Penanggulangan Illegal Logging Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan (Studi Kasus Balai Taman Nasional Tesso Nilo Kabupaten Pelalawan)*. Skripsi. Pekanbaru: Universitas Islam Riau.

Website

- Direktorat Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem, Kementerian Kehutanan. *Profil Taman Nasional Tesso Nilo*. diakses dari <https://ksdae.kehutan.go.id/kawasan-konservasi/100241004/>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Lintasperkoro.com. *PT Kallista Alam Lunasi Ganti Rugi Lingkungan Akibat Karhutla di Nagan Raya, Rp114 Miliar*. diakses dari <https://lintasperkoro.com/baca-2863-pt-kalista-alam-setor-ke-negara-rp-114-miliar-untuk-ganti-kerugian-lingkungan?>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Kompas.com. *Potret Perubahan Taman Nasional Tesso Nilo dari 2009–2025: 85 Persen Hutan Beralih Fungsi*. diakses dari <https://www.kompas.com/tren/read/2025/11/25/110000165/potret-perubahan-taman-nasional-tesso-nilo-dari-2009-2025-85-persen-hutan?page=all>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Kompas.id. *Penertiban Kawasan Hutan Berdasarkan Perpres No. 5/2025, Akankah Mengarah pada Nasionalisasi?*. diakses dari <https://www.kompas.id/artikel/penertiban-kawasan-hutan-berdasarkan-perpres-nomor-52025-akankah-mengarah-pada-nasionalisasi>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Mongabay. *Indonesia Says Intervention in Notorious Sumatran National Park Part of New 'Model'*. diakses dari <https://news.mongabay.com/2026/02/indonesia-says-intervention-in-notorious-sumatran-national-park-part-of-new-model/>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Mongabay. *Mencermati Penyelamatan Tesso Nilo Setelah Tergerus 85%*. diakses dari <https://mongabay.co.id/2025/06/30/mencermati-penyelamatan-tesso-nilo-setelah-tergerus-85/>. diakses pada 20 Agustus 2026.
- Sawit Watch. *Penolakan Permohonan Penyelesaian Sawit dalam Kawasan, Sawit Watch Serukan Penegakan Hukum*. diakses dari <https://beritalingkungan.com/penolakan-permohonan-penyelesaian-sawit-dalam-kawasan-sawit-watch-serukan-penegakan-hukum/>. diakses pada 20 Agustus 2020.
- WALHI Riau dan YLBHI-LBH Pekanbaru. *Penertiban TNTN: Harus Menyasar Pebisnis Besar Terlebih Dahulu dan Perhatikan Aspek Pemulihan!*. diakses dari <https://www.walhi.or.id/penertiban-tntn-harus-menyasar-pebisnis-besar-terlebih-dahulu-dan-perhatikan-aspek-pemulihan>. diakses pada 20 Agustus 2026.

Sumber Hukum

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 Nomor 49. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3419. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 138. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6953.

- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5059.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5432. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.
- Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2025 tentang Penertiban Kawasan Hutan.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2023 tentang Pedoman Mengadili Perkara Lingkungan Hidup.
- Keputusan Menteri Kehutanan Nomor SK.788/Menhut-II/2012 tentang Penetapan Taman Nasional Tesso Nilo.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 35/PUU-X/2012.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 36/PUU-X/2012.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 651 K/Pdt/2015.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 PK/Pdt/2017.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4950 K/Pid.Sus/2023.
- Putusan Pengadilan Tinggi Banda Aceh Nomor 50/PDT/2014/PT.BNA.
- Putusan Pengadilan Negeri Meulaboh Nomor 12/Pdt.G/2012/PN.Mbo.