

## BAB I PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Hutan Tele di Kabupaten Samosir, sebagai bagian dari bentang alam Danau Toba, menempati peran strategis ganda: *fungsi ekologis* sebagai kawasan lindung dan *fungsi strategis* dalam kerangka kebijakan nasional yang mengaitkan kelestarian ekosistem dengan stabilitas sosial-ekonomi regional. Penelitian ini menempatkan penyalahgunaan izin pengelolaan hutan sebagai titik sentral kajian bukan sekadar sebagai fenomena administratif atau teknis perizinan, melainkan sebagai manifestasi relasi kekuasaan, kelemahan regulasi, dan mekanisme tanggung jawab pidana yang belum memadai. Oleh karena itu, latar belakang berikut berupaya memetakan problematika secara sistematis:

1. Karakteristik ekologis dan hukum Hutan Tele;
2. Pola penyalahgunaan izin dan dampak ekologis nyata;
3. Aktor dan jaringan keterlibatan;
4. Celah regulatori dan kendala penegakan hukum pidana lingkungan; serta
5. Urgensi normatif dan praktis bagi reformasi kebijakan.

Hutan Tele tidak hanya menyimpan nilai keanekaragaman hayati lokal, tetapi juga berfungsi sebagai penyangga hidrologis yang menopang kualitas danau, pengendalian erosi, dan siklus air daerah tangkapan hujan. Dalam terminologi kehutanan dan perlindungan lingkungan, area seperti Hutan Tele tergolong memiliki fungsi lindung yang menuntut penerapan prinsip preservasi dan pencegahan kerusakan sebagai prioritas. Secara hukum, kawasan lindung tunduk pada rezim perizinan yang lebih ketat dibandingkan kawasan produksi: izin pemanfaatan harus memenuhi persyaratan analisis dampak lingkungan, zonasi, dan kepatuhan terhadap rencana pengelolaan kawasan.

Fokus penelitian ini menegaskan dua hal: pertama, bahwa status hukum kawasan lindung mensyaratkan standar legal yang berbeda dan lebih protektif; kedua, implementasi norma tersebut bergantung pada tata kelola perizinan yang melibatkan multi-level aktor (pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pihak swasta/pelaku usaha). Kedua aspek inilah yang menjadi rentan terhadap penyimpangan ketika mekanisme pengawasan dan akuntabilitas tidak berfungsi efektif.

Penyalahgunaan izin tidak selalu berbentuk pemalsuan dokumen saja; lebih sering ia muncul dalam bentuk rekayasa fungsi izin, pemanfaatan melebihi ruang lingkup izin, atau konversi fungsi kawasan tanpa prosedur yang sah. Dalam konteks Hutan Tele, praktik-praktik konkret yang menjadi perhatian adalah:

1. Pemberian izin pemanenan kayu/terbatas yang kemudian diekstensifkan ke wilayah yang seharusnya dilindungi;
2. Perizinan reklamasi atau pembangunan infrastruktur yang mengabaikan hasil kajian lingkungan strategis (KLHS) atau dokumen AMDAL;
3. Pemecahan paket izin (*splitting permits*) untuk mengelabui ambang kapasitas pemantauan; dan
4. Penerbitan izin tumpang tindih antar tingkat pemerintahan.

Dampak ekologis yang berhubungan langsung dengan praktik ini meliputi: *deforestasi patchy* yang mengurangi kontinuitas habitat, degradasi lahan akibat praktik pemanenan yang tidak selektif, peningkatan sedimentasi ke badan air yang menurunkan kualitas perairan Danau Toba, serta hilangnya fungsi penyerapan karbon lokal. Secara fungsional, kerusakan tersebut menggerus resiliensi ekosistem mengurangi kemampuan kawasan untuk pulih dari gangguan alamiah dan antropogenik.

Penting untuk menekankan bahwa bukti dampak tidak hanya bersifat kuantitatif (luas tutupan hutan yang berkurang) tetapi juga kualitatif: perubahan pola mata pencaharian masyarakat lokal akibat berkurangnya sumber daya hutan, pergeseran hubungan adat terhadap pengelolaan kawasan, serta imporlan sosial-ekologis yang memperbesar konflik akses.

Masalah penyalahgunaan izin kerap melibatkan kombinasi aktor: korporasi swasta (perusahaan kehutanan, investor infrastruktur, pengusaha tambang skala kecil), pejabat pengambil keputusan di tingkat kabupaten atau provinsi, birokrat teknis yang mengelola registrasi izin, serta konsultan lingkungan yang

memainkan peran mediasi administratif. Dalam banyak kasus, pola keterlibatan menampilkan dua elemen krusial: (1) *capture* atau pengambilalihan proses regulasi oleh kepentingan ekonomi tertentu; dan (2) hubungan patron-klien antara pemilik modal dan pejabat yang memiliki kewenangan atau akses terhadap proses penerbitan izin.

Analisis jaringan aktor perlu membedakan peran formal dan peran fungsional. Misalnya, seorang pejabat yang secara formal hanya menandatangani izin bisa berperan fungsional sebagai "*gatekeeper*" jika ia mengendalikan akses informasi teknis atau memfasilitasi *bypassing* proses evaluasi lingkungan. Begitu pula korporasi besar mungkin menggunakan anak perusahaan atau kontraktor lokal untuk menutupi eksploitasi di luar batas izin.

Konsekuensi yuridis dari keterlibatan ini adalah kebutuhan untuk menilai tanggung jawab pidana secara peran-sekunder (mis. korporasi sebagai entitas hukum, pejabat sebagai pelaku penyalahgunaan wewenang) serta potensi penerapan norma *corporate criminal liability* dan *abuse of office*. Di sinilah penelitian menuntut pendekatan interdisipliner: kombinasi analisis hukum pidana, tata kelola publik, dan kajian sosiologi jaringan.

Meskipun kerangka hukum kehutanan dan perlindungan lingkungan diatur oleh berbagai regulasi, terdapat beberapa celah yang memfasilitasi penyalahgunaan izin:

1. Ambiguitas definisi dan kategorisasi kawasan: Ketidakjelasan batas administratif dan kriteria zonasi kawasan lindung membuka peluang tumpang tindih kewenangan. Ketika peta zonasi tidak sah atau tidak sinkron antara pusat dan daerah, interpretasi teknis menjadi pintu masuk untuk penerbitan izin yang inkonsisten.
2. Fragmentasi prosedur perizinan: Sistem perizinan yang tersebar di beberapa instansi (perizinan kehutanan, perizinan lingkungan, perizinan daerah) tanpa mekanisme integrasi yang efektif meningkatkan risiko inkonsistensi dan arbitrase regulator.
3. Kelemahan mekanisme evaluasi teknis: Proses verifikasi AMDAL atau kajian dampak seringkali bergantung pada konsultan swasta. Kurangnya independensi dan kualifikasi teknis yang terstandar memungkinkan manipulasi hasil atau rekomendasi yang meremehkan dampak.
4. Kapasitas pengawasan yang terbatas: Pengawasan lapangan yang lemah baik dari sisi personel, teknologi pemantauan, maupun anggaran membuat pelanggaran berlangsung lama sebelum terdeteksi.
5. Sistem sanksi yang tidak proporsional: Ketentuan administratif dan perdata seringkali menjadi satu-satunya alat yang diterapkan sementara aspek pidana diberlakukan selektif. Rendahnya kemungkinan penegakan sanksi pidana mengurangi efek *deterrence*.

Celah-celah ini bersifat struktural dan memerlukan intervensi normatif (perbaikan ketentuan hukum), institusional (penyediaan kapasitas pengawasan), dan teknis (pemutakhiran peta zonasi dan sistem informasi). Penegakan hukum pidana dalam perkara lingkungan sering menghadapi hambatan praktis yang khas.

Pertama, masalah pembuktian unsur *mens rea* (niat atau kesalahan) kerap muncul dalam konteks tindakan korporasi; korporasi beroperasi melalui rantai delegasi yang bisa menyulitkan penentuan siapa yang bertanggung jawab secara langsung. Dalam konteks ini, penerapan prinsip strict liability untuk tindak pidana lingkungan bisa menjadi solusi normative namun juga menimbulkan perdebatan karena potensi beban yang tidak proporsional pada pelaku usaha kecil.

Kedua, tantangan pembuktian teknis: menautkan kerusakan ekologis spesifik ke tindakan izin tertentu membutuhkan bukti ilmiah yang kuat data tutupan lahan, analisis sedimen, atau hasil pengukuran kualitas air yang tidak selalu tersedia atau dikompilasi secara layak oleh aparat penegak hukum. Ketiga, hambatan birokratik: konflik kepentingan internal, rendahnya koordinasi antar instansi penegak, serta tekanan politik-ekonomi terhadap aparat penegak dapat melemahkan proses penyidikan dan penuntutan.

Terakhir, aspek remedial dan restitusi: hukuman pidana tanpa mekanisme pemulihan ekologis tidak menyelesaikan kerusakan jangka panjang. Oleh karena itu, perlu dipertimbangkan model pertanggungjawaban yang mengintegrasikan sanksi pidana dan kewajiban perbaikan lingkungan yang tertata secara teknis dan dapat diawasi secara independen.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk dan pola penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir?
2. Bagaimana penegakan hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir?
3. Apa hambatan dan upaya penyelesaian dalam penegakan hukum pidana terhadap penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir?

### C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Menganalisis bentuk dan pola penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir
2. Mengkaji penegakan hukum pidana terhadap pelaku penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir.
3. Mengidentifikasi hambatan yang dihadapi serta merumuskan upaya penyelesaian dalam penegakan hukum pidana terhadap penyalahgunaan izin pengelolaan Hutan Lindung di Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir.

### D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

#### 1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu hukum pidana lingkungan, khususnya terkait penerapan pertanggungjawaban pidana dalam penyalahgunaan izin pengelolaan hutan lindung. Penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya kajian akademik mengenai efektivitas penegakan hukum terhadap tindak pidana kehutanan dalam konteks perlindungan kawasan strategis ekologis.

#### 2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemangku kepentingan, seperti aparat penegak hukum, pemerintah daerah, dan lembaga pengelola kawasan hutan dalam merumuskan kebijakan serta memperkuat mekanisme pengawasan izin kehutanan. Selain itu, penelitian ini dapat memberikan rekomendasi konstruktif untuk meningkatkan kepastian hukum dan upaya pencegahan terhadap praktik penyalahgunaan izin di Hutan Lindung Kawasan Tele, Kabupaten Samosir.

### E. KERANGKA TEORI DAN KONSEPSI

#### 1. Kerangka Teori

Teori penegakan hukum yang dirumuskan oleh *Soerjono Soekanto* menempatkan penegakan hukum sebagai suatu proses sosial-birokratis yang bertujuan *merealisasikan norma hukum ke dalam kenyataan*. Pendekatan ini menekankan bahwa efektivitas penegakan hukum tidak hanya bergantung pada keberadaan norma (legalitas), tetapi juga pada kapasitas aktor, sarana, budaya, dan peran masyarakat. Dalam konteks Hutan Tele kawasan lindung yang rentan terhadap penyalahgunaan izin teori ini menjadi kerangka analitis yang tepat untuk menilai mengapa norma saja seringkali tidak cukup dan apa saja hambatan konkret yang menghalangi terwujudnya kepastian, kemanfaatan, dan keadilan hukum.

Di bawah ini dikembangkan analisis aplikasi teori Soekanto secara terperinci, dengan fokus pada kelima faktor utama yang ia kemukakan: *faktor hukum, faktor penegak hukum, faktor sarana dan prasarana, faktor masyarakat, dan faktor kebudayaan*. Setiap faktor dianalisis bukan secara abstrak, melainkan dikaitkan dengan indikator empiris, problematika tipikal pada kasus penyalahgunaan izin, dan implikasi kebijakan untuk meningkatkan efektivitas penegakan pidana lingkungan di Hutan Tele.

Analisis Soekanto menempatkan faktor hukum sebagai landasan structural tanpa norma yang jelas dan koheren, proses penegakan akan selalu mengalami friksi. Pada kasus penyalahgunaan izin di kawasan lindung seperti Hutan Tele, problem utamanya sering berupa: (a) **definisi kawasan lindung dan zonasi yang ambigu**, sehingga batas administratif dan ekologis tidak sinkron; (b) **fragmentasi peraturan** antara undang-

undang kehutanan, peraturan daerah, dan ketentuan lingkungan hidup yang menyebabkan tumpang tindih kewenangan; dan (c) **kekosongan norma operasional** mis. standar teknis yang harus dipenuhi oleh dokumen AMDAL/KLHS agar izin dapat diterbitkan.

Indikator efektivitas pada level ini meliputi: ketersediaan peta zonasi resmi yang diakui lintas level pemerintahan; kejelasan elemen yang harus dibuktikan untuk penerbitan izin; serta aturan yang mengatur *corporate criminal liability* dan *strict liability* pada tindak pidana lingkungan. Tanpa pembaruan normatif yang menutup celah-celah teknis ini, aparat penegak sulit menghadirkan kepastian yuridis dalam tuntutan pidana terhadap aktor yang menyalahgunakan izin.

Soekanto menekankan bahwa penegak hukum bukan hanya agen formal, melainkan subsistem yang memerlukan kompetensi, waktu, dan integritas. Pada Hutan Tele, tantangan spesifik terlihat pada: kemampuan teknis penyidik (mis. memahami bukti forensik ekologi), koordinasi antara kepolisian, PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil), kejaksaan, dan instansi lingkungan, serta adanya risiko *capture* (tekanan politik/ekonomi terhadap aparat).

Untuk mengevaluasi efektivitas di ranah ini, perlu diukur: jumlah dan kualitas penyidikan yang menghasilkan bukti ilmiah memadai; frekuensi koordinasi antar-instansi; tingkat penyelesaian kasus sampai putusan berkekuatan hukum tetap; serta adanya mekanisme perlindungan bagi penyidik/whistleblower. Penguatan kapasitas (pelatihan forensik lingkungan, unit investigasi terpadu) serta perlindungan integritas (rotasi jabatan, mekanisme audit internal) menjadi strategi operasional yang berangkat dari analisis Soekanto.

Dalam kerangka Soekanto, sarana/prasarana bukan sekadar fasilitas fisik, tetapi juga akses pada informasi yang valid. Dalam kasus penyalahgunaan izin, bukti-bukti teknis (citra satelit, pemetaan tutupan lahan, data kualitas air) krusial untuk menghubungkan tindakan perizinan dengan kerusakan ekologis. Ketiadaan data ini membuat unsur kausalitas sulit dibuktikan di pengadilan.

Indikator yang relevan antara lain: ketersediaan akses satelit resolusi tinggi, laboratorium lingkungan lokal yang terakreditasi, dan anggaran operasional untuk pemantauan berkala. Rekomendasi praktis meliputi investasi pada *remote sensing*, pembentukan repositori data lingkungan yang terintegrasi antara pusat dan daerah, serta skema pembiayaan litigasi lingkungan yang memungkinkan tindakan cepat ketika indikasi pelanggaran muncul.

Soekanto melihat masyarakat sebagai agen yang dapat memperkuat atau melemahkan penegakan. Di Hutan Tele, masyarakat lokal dan komunitas adat seringkali menjadi pengawas pertama terhadap perubahan lanskap. Namun, peran ini terhambat bila: informasi perizinan tidak transparan; mekanisme pelaporan tidak aman; atau ketika masyarakat tidak dipercayai sebagai sumber bukti yang sah.

Indikator efektivitas mencakup: keterlibatan masyarakat dalam pemetaan partisipatif, mekanisme pelaporan yang dilindungi, dan pengakuan bukti masyarakat dalam proses penegakan. Memperkuat kapasitas masyarakat melalui pelatihan observasi ekologis dan pengakuan formal atas peran mereka dapat meningkatkan kecepatan deteksi pelanggaran serta legitimasi proses hukum.

Aspek kebudayaan menurut Soekanto merujuk pada nilai-nilai yang mempengaruhi sikap kepatuhan. Di wilayah beradat seperti Samosir, norma dan mekanisme pengaturan adat dapat menjadi penguat perlindungan lingkungan tetapi juga berpotensi berkonflik dengan aturan formal negara. Ketika norma adat mendukung konservasi, sinergi antara hukum adat dan hukum negara dapat meningkatkan efektivitas penegakan. Sebaliknya, apabila norma lokal menormalisasi praktik-pemanfaatan berlebih (mis. untuk kepentingan ekonomi komunitas), hal ini dapat melemahkan sanksi formal.

Analisis kultural harus mengidentifikasi titik-titik sinkronisasi: di mana tata kelola adat sejalan dengan tujuan perlindungan hukum nasional, dan di mana perlu dilakukan dialog normatif. Pengakuan peran adat dalam mekanisme pengawasan perizinan dapat menjadi strategi yang menghormati kebudayaan sekaligus memperkuat kepatuhan.

Mengaplikasikan teori Soerjono Soekanto pada kasus Hutan Tele menegaskan bahwa *penegakan hukum* adalah fenomena kompleks yang memerlukan rekayasa kebijakan multidimensional. Keberhasilan realisasi tujuan hukum kepastian, kemanfaatan, dan keadilan bergantung pada pembenahan simultan norma, kapasitas penegak, sarana teknis, partisipasi masyarakat, dan sensitivitas budaya lokal. Penelitian yang memetakan faktor-faktor ini secara empiris akan memberi dasar kuat bagi rekomendasi kebijakan yang operasional dan kontekstual bagi perlindungan Hutan Tele.

## 2. Kerangka Konsepsi

Kerangka konsepsi disusun untuk menetapkan batas-batas operasional bagi setiap istilah yang digunakan dalam penelitian ini. Kejelasan konseptual diperlukan agar analisis tidak terjebak pada pemahaman yang ambigu atau multitafsir. Konsep-konsep utama dalam penelitian ini dijelaskan sebagai berikut.

### a. Penegakan Hukum Pidana

Istilah ini merujuk pada rangkaian tindakan aparaturnya penegak hukum yang meliputi penyelidikan, penyidikan, penuntutan, hingga pelaksanaan pidana terhadap pelaku tindak pidana. Tujuan utamanya adalah mewujudkan kepastian hukum, keadilan, serta perlindungan terhadap masyarakat dan lingkungan melalui penerapan norma pidana secara konsisten.

### b. Penyalahgunaan Izin Pengelolaan Hutan Lindung

Konsep ini menggambarkan setiap bentuk pelanggaran terhadap ketentuan izin resmi yang dikeluarkan oleh otoritas berwenang terkait pemanfaatan hutan lindung. Bentuknya dapat berupa eksploitasi yang melampaui batas, pelaksanaan aktivitas yang tidak sesuai dengan peruntukan izin, penggunaan atau penerbitan izin palsu, hingga perolehan izin melalui cara-cara melawan hukum. Penyalahgunaan izin merupakan salah satu faktor kunci yang memicu kerusakan kawasan hutan.

### c. Hutan Lindung

Hutan lindung adalah kawasan hutan yang ditetapkan memiliki fungsi perlindungan sistem penyangga kehidupan, terutama dalam mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, serta menjaga kesuburan tanah. Keberadaan hutan lindung menjadi elemen vital bagi keberlanjutan ekologis dan keseimbangan lingkungan hidup.

### d. Kawasan Hutan Tele, Kabupaten Samosir

Kawasan ini merupakan hutan lindung yang terletak di Kabupaten Samosir dan memiliki nilai strategis dalam menjaga kualitas lingkungan di sekitar Danau Toba. Posisi ekologisnya yang penting membuat kawasan ini termasuk ke dalam kategori kawasan strategis nasional, sehingga pemanfaatannya wajib berada dalam koridor perlindungan lingkungan yang ketat.

### e. Tindak Pidana Kehutanan

Istilah ini mencakup setiap perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan hukum di bidang kehutanan, khususnya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Tindak pidana kehutanan meliputi berbagai bentuk pelanggaran, seperti penebangan liar, perusakan hutan, penyalahgunaan izin, perdagangan hasil hutan ilegal, dan bentuk perbuatan lain yang merugikan kelestarian hutan.

### f. Hambatan Penegakan Hukum

Konsep ini mencakup berbagai faktor yang mengurangi efektivitas penindakan terhadap pelanggaran pidana kehutanan. Mengacu pada Teori Penegakan Hukum Soerjono Soekanto, hambatan tersebut dapat bersumber dari substansi hukum yang tidak memadai, kualitas dan integritas aparat penegak hukum, keterbatasan sarana prasarana, rendahnya kesadaran hukum masyarakat, maupun faktor kebudayaan yang mempengaruhi kepatuhan terhadap hukum.