

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 1 angka 38 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MENLHK/SETJEN/KUM.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan “Kebakaran hutan dan lahan adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan dan/atau lahan, baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya, dan politik.” Pasal tersebut menggambarkan bahwa kebakaran hutan dan lahan merupakan bencana lingkungan yang sangat merugikan, baik bagi alam maupun bagi masyarakat.

Di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan menjadi bencana yang rutin terjadi tiap tahunnya dan menimbulkan kerugian yang signifikan. Oleh karena itu, kebakaran hutan dan lahan penting untuk diperhatikan karena termasuk dalam persoalan lingkungan hidup yang mana merupakan persoalan semua orang dan sudah selayaknya setiap orang memiliki kesadaran untuk mengambil peran untuk memulihkan lingkungan dari kerusakan.¹

Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga mengamanatkan hal yang selaras mengenai

¹ Laurensius Arliman S., “Eksistensi Hukum Lingkungan dalam Membangun Lingkungan Sehat Di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 5, No. 1 (Desember, 2019), hlm.762

pentingnya lingkungan hidup, yang berbunyi “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Ketentuan tersebut mengharuskan negara menjamin terpenuhinya hak setiap warga negara Indonesia mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Sementara itu, sebagai warga negara memiliki kewajiban untuk menghormati hak asasi orang lain atas lingkungan yang baik dan sehat. Pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan juga diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pemerintah Indonesia dalam rangka mengatasi persoalan lingkungan hidup, khususnya kebakaran hutan dan lahan telah mengeluarkan larangan terhadap praktik pembakaran hutan dan lahan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan antara lain dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang yang berisi tentang larangan membakar hutan, Pasal 69 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan tentang larangan melakukan pembukaan lahan dengan dibakar, dan Pasal 56 ayat (1) dan ayat

(2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan yang mana melarang pembukaan dan pengelolaan lahan perkebunan dengan cara membakar. Kebakaran hutan dan lahan juga diatur secara lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Salah satunya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan. Peraturan Pemerintah tersebut merupakan awal dimulainya penyelesaian masalah kebakaran hutan dan lahan dari segi regulasi.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan mengatur ruang lingkup pengendalian kebakaran hutan dan lahan meliputi upaya pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan, serta pengawasan. Peraturan Pemerintah tersebut tidak hanya memberikan wewenang kepada pemerintah pusat tetapi juga memberikan wewenang kepada pemerintah daerah yaitu di wilayah provinsi dan kota/kabupaten. Di wilayah kabupaten, dalam hal ini bupati memiliki tanggung jawab terhadap pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya. Serta, bupati memiliki kewajiban terhadap penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan. Bupati dalam melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan dapat membentuk atau

menunjuk instansi yang berwenang di bidang pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya.

Kebakaran hutan dan lahan telah diatur dalam berbagai regulasi tetapi kenyataannya masih terjadi setiap tahunnya dengan intensitas yang masih tinggi.² Berdasarkan data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) jumlah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada lima tahun terakhir sebagai berikut, tahun 2019 total 746 kejadian, tahun 2020 total 326 kejadian, tahun 2021 total 579 kejadian, tahun 2022 total 252 kejadian, dan pada tahun 2023 hingga akhir bulan Agustus telah terjadi 499 kejadian.³ Hal itu menunjukkan bahwa regulasi yang berfungsi sebagai upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan masih belum cukup efektif dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan. Selain itu, keberhasilan kebijakan juga dipengaruhi oleh kesadaran masyarakat terhadap kebakaran hutan dan lahan. Di Indonesia, secara garis besar kebakaran hutan dan lahan disebabkan oleh faktor manusia 99,9% baik yang dilakukan secara sengaja maupun tidak, sedangkan 0,01% oleh faktor alam.⁴

Kebakaran hutan dan lahan juga menjadi permasalahan yang dialami oleh salah satu kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu Kabupaten Gunungkidul. Kabupaten tersebut memiliki luas wilayah kawasan

² Syafi'ul Anam dan Muhammad Afdhal Askar, "Tanggungjawab Negara Terhadap Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Perspektif Hukum Nasional dan Islam", *Juris: Jurnal Ilmiah Syariah*, Vol. 19, No. 1 (Juni, 2020), hlm.114

³ BNPB, 2023, *Bencana Tahun*, <https://bnpb.go.id/infografis>, (diakses pada 28 September 2023, 20:00)

⁴ Arief Rachman, Bambang Hero Saharjo, dan Eka Intan Kumala Putri, "Forest and Land Fire Prevention Strategies in the Forest Management Unit Kubu Raya, South Ketapang, and North Ketapang in West Kalimantan Province", *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, Vol. 25, No.2 (April, 2020), hlm.213

hutan sekitar 88,56% dari total luas kawasan hutan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.⁵ Sebagai daerah yang memiliki lahan hutan terluas di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Kabupaten Gunungkidul tidak luput dari ancaman kebakaran hutan dan lahan.

Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebagai pemerintah daerah memiliki kewajiban sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan yaitu wajib melakukan penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan di daerahnya. Salah satu upaya yang dilakukan pada tahun 2023 adalah menerbitkan Surat Edaran (SE) bernomor 5004.1/0342 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan tertanggal 9 Juni 2023 yang dikeluarkan oleh Dinas Lingkungan Hidup (DLH) Kabupaten Gunungkidul, sebagai bentuk kewaspadaan memasuki musim kemarau karena melihat kondisi prakiraan dari Badan Metreologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG) musim kemarau tahun 2023 akan lebih kering dan sedikit lebih panjang. Surat Edaran tersebut menindaklanjuti Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Bahaya Kebakaran Hutan dan Lahan yang tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2023 Tentang Kesiapsiagaan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan. Surat Edaran tersebut

⁵ Eko Wahyudi Budhi Utomo, Widiatmaka, dan Omo Rusdiana, "The land availability for private forest development in Gunungkidul Regency, Yogyakarta Province", *Journal of Natural Resources and Environmental Management*, Vol. 11, No. 1 (Februari, 2021), hlm.109

bersifat segera dan ditujukan pada seluruh panewu (camat) dan lurah di Kabupaten Gunungkidul dalam rangka pencegahan penanggulangan kebakaran.

Bulan Agustus atau setelah kurang lebih dua bulan diterbitkannya surat edaran tersebut kebakaran hutan dan lahan di Gunungkidul mulai mengalami peningkatan kejadian. Bahkan, berdasarkan pelaporan UPT Pemadam Kebakaran Gunungkidul hingga tanggal 11 September 2023 sudah terjadi 24 kejadian kebakaran hutan dan lahan. Meningkatnya kejadian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul disebabkan oleh aktivitas manusia seperti pembakaran serasah untuk membersihkan lahan di musim kemarau. Selain itu, dijumpai kasus kebakaran yang diakibatkan oleh aktivitas pembakaran sersah di lahan atau hutan untuk mengusir serangan monyet ekor panjang di lereng perbukitan, salah satu kejadiannya berada di Kalurahan Jurangjero, Kapanewon Ngawen.⁶

Kejadian meningkatnya kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul, menjadi penting untuk melakukan penelitian guna mengetahui pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul serta mengidentifikasi faktor penghambat dalam melaksanakannya. Mengingat larangan pembakaran hutan dan lahan sudah diatur dalam regulasi tetapi belum dapat berjalan dan diimplementasikan sepenuhnya. Berdasarkan latar belakang yang telah dibangun peneliti, maka penelitian ini diarahkan untuk

⁶ *Harian Jogja*, 2023, *Cegah Kebakaran Lahan, Pemkab Bikin Edaran Khusus ke Lurah se-Gunungkidul*, <https://jogjapolitan.harianjogja.com/read/2023/09/11/513/1148148/cegah-kebakaran-lahan-pemkab-bikin-edaran-khusus-ke-lurah-se-gunungkidul>, (diakses pada 28 September 2023, 21:30)

melihat **“PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN GUNUNGKIDUL BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA NOMOR 4 TAHUN 2001”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001?
2. Apa saja faktor penghambat dalam melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada pokok permasalahan tersebut di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001.
2. Untuk mengetahui faktor penghambat dalam melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi keilmuan dalam bentuk tambahan literatur atau bahan kajian di bidang ilmu hukum, khususnya hukum lingkungan tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran terkait kebakaran hutan dan lahan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul sehingga dapat dijadikan bahan pertimbangan dan masukan dalam merumuskan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Gunungkidul.