

**NASKAH AKADEMIK RANCANGAN PERATURAN DAERAH
KABUPATEN BANJAR**

TENTANG

**SISTEM PENANGGULANGAN KEBAKARAN
HUTAN DAN LAHAN**



KERJASAMA

**BADAN PENANGGULANGAN BENCANA DAERAH
KABUPATEN BANJAR
DENGAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMBUNG
MANGKURAT**

2023

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirabbilalamin, Puji Syukur kepada Allah Swt, Tuhan Yang Maha Pengasih dan Penyayang. Shalawat dan salam kepada Nabi Muhammad Saw atas perintah beliau untuk terus membaca dan belajar sehingga selesailah Naskah Akademik dan Raperda tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan .

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) merupakan ancaman serius bagi pembangunan berkelanjutan. Kebakaran hutan dan atau lahan merupakan salah satu penyebab kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, baik berasal dari lokasi maupun dari luar lokasi usaha dan atau kegiatan. Kebakaran hutan dan lahan telah menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, baik nasional maupun lintas batas negara, yang mengakibatkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial dan budaya.

Kebakaran hutan dan lahan di yang terjadi di Kabupaten Banjar dalam beberapa tahun terakhir ini telah meningkat frekuensi dan intensitasnya sehingga menimbulkan dampak negatif yang luas terhadap perekonomian, lingkungan, sosial-budaya dan bahkan politik.

Kebijakan hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan saat ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup Akibat Pembakaran Dan Kebakaran Hutan Dan/Atau Lahan. Substansi Peraturan Daerah ini belum mengatur secara spesifik tentang norma, standar, kriteria dan pedoman atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan dan evaluasi dalam pelaksanaan usaha/kegiatan/tindakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan untuk para pihak terkait, untuk menjamin efektifitas dan efisiensi jangkauan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Disamping itu Peraturan Daerah ini juga sudah tidak sesuai lagi dengan

perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu dicabut dan diganti dengan Peraturan Daerah yang baru.

Berdasarkan hal tersebut yang telah dikemukakan di atas, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar memandang perlunya sebuah Peraturan Daerah tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan di Kabupaten Banjar.

Naskah akademik yang disusun ini merupakan hasil telaah secara akademik baik mencakup dimensi filosofis, sosiologis, yuridis, maupun teoritis terkait sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar dengan menggunakan metode *socio-legal studies*.

Atas tersusunnya naskah akademik ini, kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berperan aktif memberikan pemikiran, saran, masukan dan pertimbangan dalam penyusunan Naskah Akademik ini dari awal Penyusunan Hingga akhir Penyusunan Naskah Akademik. Semoga Allah SWT senantiasa meridhai segala usaha kita. Aamiin aamiin yaa robbal alaamiin.

Banjarmasin, Desember 2023

Tim Penyusun

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	I
DAFTAR ISI.....	III
BAB I PENDAHULUAN.....	1
BAB II KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK EMPIRIS.....	15
BAB III EVALUASI DAN ANALISIS PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TERKAIT	53
BAB IV LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS	63
BAB V JANGKAUAN, ARAH PENGATURAN, DAN RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH	69
BAB VI PENUTUP	75
DAFTAR PUSTAKA	77

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hutan dan lahan, sebagai karunia dan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang diamanatkan kepada bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh negara dan memberikan manfaat bagi umat manusia yang wajib disyukuri, dikelola, dan dimanfaatkan secara optimal serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagi bangsa Indonesia hutan merupakan modal pembangunan nasional yang memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, sosial budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Disamping itu, Hutan juga mempunyai peranan sebagai penyerasi dan penyeimbang lingkungan global.¹ Sedangkan lahan memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religious.²

Pemanfaatan dan penggunaan hutan dan lahan harus dilaksanakan secara tepat dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan fungsi ekologis, sosial, dan ekonomis serta untuk menjaga keberlanjutan bagi kehidupan sekarang dan kehidupan generasi yang akan datang.

Akhir-akhir ini kerusakan hutan akibat kebakaran hutan dan lahan semakin meluas dan kompleks. Kebakaran hutan dan lahan merupakan bencana yang kerap kali ada di negara Indonesia dan menjadi langganan ketika musim kemarau tiba. Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), kebakaran hutan dan

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

lahan di Indonesia lebih banyak disebabkan karena ulah manusia dibanding fenomena alam. Musim kemarau biasanya dimanfaatkan pihak yang tidak bertanggung jawab untuk membuka lahan perkebunan dengan dalih meningkatkan aktivitas ekonomi.³ Kebakaran hutan dan lahan ini tentunya akan berakibat pada beberapa sektor kesehatan, ekologi, ekonomi dan sosial.

Berdasarkan data Rekapitulasi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) menunjukkan bahwasanya sepanjang tahun 2020, terdapat total 296.942 Ha hutan dan lahan telah terbakar.⁴ Pada tahun 2021, kebakaran hutan dan lahan di Indonesia meningkat dibandingkan pada tahun 2020. Berdasarkan data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), hutan dan lahan yang terbakar di Indonesia mencapai 354.582 hektare (ha) atau mengalami peningkatan 19,4% dibandingkan 296.942 ha pada 2020.⁵ Sedangkan, pada tahun 2023, kebakaran hutan dan lahan di Indonesia juga mengalami peningkatan sebesar 2,54% dibanding tahun 2022 yang lalu.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) mencatat luas areal kebakaran hutan dan lahan periode Januari-Juli 2023 seluas 90.405 hektare mengalami kenaikan sebesar 2.237 hektare atau 2,54% dibandingkan periode yang sama tahun 2022 dengan luas 88.167 hektare.⁶ Seluruh kebakaran itu tercatat menghasilkan emisi lebih dari 5,9 juta ton ekuivalen karbon dioksida (CO2e)

³ <https://bnnb.go.id/berita/99-penyebab-kebakaran-hutan-dan-lahan-adalah-olah-manusia>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

⁴ Greenpeace Southeast Asia-Indonesia. Karhutla dalam Lima Tahun Terakhir: Omnibus Law Hadiah Impunitas bagi Pembakar di Sektor Perkebunan Terbesar . Penerbit Greenpeace. 2020. Jakarta, hlm.3.

⁵ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/11/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-ri-bertambah-19-pada-2021>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

⁶ <https://mediaindonesia.com/humaniora/607950/klhk-luas-karhutla-2023-meningkat-254-dibanding-tahun-lalu>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

Sejak Januari hingga Juli 2023 luas hutan dan lahan terbakar tertinggi terjadi di NTT seluas 28.718 hektare, Kalimantan Barat 12.537 hektare, NTB seluas 9.662 hektare, Kalimantan Selatan 7.483 hektare dan Jawa Timur. Wilayah-wilayah ini merupakan wilayah yang rawan terhadap ancaman karhutla karena memiliki lahan gambut yang cukup luas.⁷

Kasus kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Kalimantan Selatan sebagai salah satu Provinsi dengan tingkat kebakaran hutan dan lahan tertinggi di Indonesia, kini menjadi sorotan dunia. Media Singapura *The Straits Times* membuat peristiwa tersebut dalam artikel berjudul "*Forest fires blanket several Indonesian provinces, causing surge in people falling ill*". Dalam tulisan tersebut di Indonesia dikatakan setidaknya ada enam provinsi yang sudah mengalami kebakaran hutan dan lahan. Enam Provinsi tersebut adalah Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan. Dalam artikel tersebut juga ditulis bahwa Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di enam Provinsi tersebut menyebarkan kabut asap ke negara-negara tetangga termasuk Singapura dan Malaysia. Media milik negara Jerman, *Deutsche Welle* (N) juga membuat video khusus soal ini. Dalam berita berjudul '*Who's setting Indonesia's forests on fire?*' *DW* menyebut fenomena kebakaran hutan di berbagai wilayah Indonesia sebabkan oleh perilaku orang-orang yang menyalakan api untuk membuka lahan. Sebanyak 99% kebakaran hutan terjadi akibat ulah manusia, baik itu disengaja maupun kelalaian.⁸

Berdasarkan Data Pusdalops Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Kalimantan Selatan, Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Selatan telah menghanguskan 1.437,5

⁷ Ibid

⁸ <https://www.cnbcindonesia.com/research/20230918111352-128-473331/jadi-sorotan-media-asing-seberapa-parah-kebakaran-hutan-ri>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

hektare hutan dan lahan dengan jumlah *hot spot* (titik panas) tercatat 3.787 titik api.⁹

Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Selatan menyebabkan tingginya kasus infeksi saluran pernapasan akut (ISPA). Berdasarkan data Dinas Kesehatan (Dinkes) Provinsi Kalimantan Selatan, ada 189.111 kasus infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) yang dialami warga Kalimantan Selatan selama Januari-September 2023. Adapun kasus ISPA di Kalimantan Selatan paling banyak terjadi di Kota Banjarmasin, yakni mencapai 36.082 kasus.¹⁰

Tingginya kasus Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Kalimantan Selatan turut disumbangkan oleh Kabupaten Banjar sebagai wilayah dengan tingkat kebakaran hutan dan lahan tertinggi kedua setelah Kota Banjarbaru di Provinsi Kalimantan Selatan.¹¹ Total kasus Kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar mencapai 348 *hot spot* (titik panas) dengan luas lahan yang terbakar 444,700 hektare.¹²

Kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar telah menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang tidak hanya menimbulkan kerugian ekologi, namun juga ekonomi, sosial dan budaya. Disamping itu kebakaran hutan dan lahan mengakibatkan kasus asap yang berlebih dan tentunya sangat membahayakan dan merugikan bagi masyarakat. Berdasarkan data Dinas Kesehatan (Dinkes) Provinsi Kalimantan Selatan, ada 26.237 kasus infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) yang dialami warga

⁹ <https://www.metrotvnews.com/read/ba4C0pM7-1-437-hektare-lahan-di-kalsel-hangus-terbakar>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

¹⁰ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/09/13/akibat-karhutla-ispa-kalimantan-selatan-capai-189-ribu-kasus-per-september-2023>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023

¹¹ <https://www.metrotvnews.com/read/ba4C0pM7-1-437-hektare-lahan-di-kalsel-hangus-terbakar>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

¹² <https://home.banjarkab.go.id/karhutla-di-kabupaten-banjar-membakar-lahan-444-hektare-lebih/>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

Kabupaten Banjar selama Januari-September 2023 akibat Kebakaran hutan dan lahan.¹³

Dari perspektif kebijakan hukum di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh manusia merupakan perbuatan merongrong kelestarian dan keseimbangan ekologi dunia sehingga perlu untuk dituntaskan. Dampaknya sangat dahsyat terhadap kelangsungan fungsi hutan penyangga ekosistem bumi secara lintas teritori dan lintas generasi. Dengan demikian Kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh perbuatan manusia juga dapat dikategorikan sebagai kejahatan yang luar biasa (*extra ordinary crime*),¹⁴ karena adanya beberapa kesamaan ciri, yaitu :

- a. termasuk kejahatan pidana;
- b. berlangsung lintas negara;
- c. mengancam keselamatan hidup umat manusia di seluruh dunia secara lintas generasi.

Pembakaran hutan dan lahan merupakan perbuatan melanggar hukum yang jika dilihat dari aspek lingkungan mengakibatkan rusaknya kelestarian hutan yang selanjutnya akan menimbulkan bencana alam yang sangat serius, selain itu rusaknya hutan Indonesia juga menyumbang pemanasan global. Sedangkan jika dilihat dari aspek ekonomi, perusakan hutan mengakibatkan kerugian negara.

Mengingat dampak akibat kebakaran hutan dan lahan sangat besar, maka setiap orang yang melakukan usaha dan atau kegiatan dilarang dengan cara membakar. Di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 69 ayat (1) huruf f secara tegas dinyatakan bahwa “Setiap orang

¹³ <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/09/13/akibat-karhutla-ispa-kalimantan-selatan-capai-189-ribu-kasus-per-september-2023>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

¹⁴ Risalah sidang perkara nomor 95/PUU-XII/2014 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sidang IX). Acara mendengarkan keterangan ahli/saksi Presiden (IX). Jakarta 4 Februari 2015. Sumber : <http://mahkamahkonstitusi.go.id/> diakses pada tanggal 09 Oktober 2023.

dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar". Kemudian sesuai Pasal 108 menyatakan bahwa "Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga milyar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh milyar rupiah).

Selain itu pengaturan tentang pelarangan pembakaran hutan dan lahan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang pencegahan dan perusakan hutan, dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

Sebagai bentuk keseriusan Pemerintah dalam pencegahan dan penanggulangan Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia adalah dengan ditetapkannya Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32 / Menlhk/ Setjen/ Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan, sebagai pedoman umum penanggulangan kebakaran hutan dan atau lahan di Indonesia.

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan merumuskan bahwa Kebakaran Hutan dan Lahan yang selanjutnya disebut Karhutla 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 87 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32 / MenLHK/ Setjen/ Kum.1/3/2016 mengatur bahwa Bupati bertanggung jawab atas penyelenggaraan pencegahan, penanggulangan dan penanganan pasca karhutla sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan.

Selanjutnya, pada tahun 2020 Presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, dalam rangka penguatan pencegahan dan penegakan hukum sebagai upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di seluruh wilayah Indonesia.

Adapun susbtansi Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, adalah *Pertama*: Melakukan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di seluruh wilayah Republik Indonesia, yang meliputi kegiatan: a. pencegahan terjadinya kebakaran hutan dan lahan; b. pemadaman kebakaran hutan dan lahan; dan c. penanganan pasca kebakaran hutan dan lahan. *Kedua*: mengefektifkan upaya penegakan hukum terhadap tindak pidana kebakaran hutan dan lahan sekaligus pembayaran ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang dibutuhkan untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan dan lahan, atau tindakan lain yang diperlukan serta pengenaan sanksi administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Angka 25 huruf a Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, Presiden mengintruksikan kepada Bupati untuk menyusun Peraturan Daerah Kabupaten mengenai sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Kebijakan hukum Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan saat ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 6 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 13 Tahun 2005 Tentang Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup Akibat Pembakaran Dan Kebakaran Hutan Dan/Atau Lahan. Namun, substansi hukum Peraturan Daerah ini belum mengatur secara spesifik tentang norma, standar, kriteria dan pedoman atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan

dan evaluasi dalam pelaksanaan usaha/kegiatan/tindakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan untuk para pihak terkait, untuk menjamin efektifitas dan efisiensi jangkauan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Disamping itu Peraturan Daerah ini juga sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sehingga perlu dicabut dan diganti dengan Peraturan Daerah yang baru.

Adanya Peraturan daerah tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan dirasa sangat urgen untuk dibuat dalam rangka: *Pertama*, menjamin terselenggaranya sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh. *Kedua*, memberikan perlindungan kepada masyarakat dari dampak kebakaran hutan dan lahan. *Ketiga*, menjaga kelestarian lingkungan hidup, dan *Keempat*, mendorong peran serta masyarakat dalam usaha penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Selanjutnya dalam konstruksi sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar, hukum harus menjadi panglima terdepan. Hal ini ditegaskan secara jelas dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁵ Pasal ini mewajibkan panglima dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Hukum sebagai panglima menunjukkan bahwa Indonesia menganut konsep Negara hukum. Ketentuan dalam Negara hukum mengharuskan pemerintah bersifat aktif dalam membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur pola kehidupan ekonomi dan sosial. Sehingga dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar harus tunduk terhadap pada hukum.

Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan penting dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banjar sebagai upaya untuk mewujudkan

¹⁵ Jimly Asshiddiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer. 2007, hlm. 297.

visi pembangunan daerah Kabupaten Banjar tahun 2021-2026 yakni “*TERWUJUDNYA KABUPATEN BANJAR YANG MAJU, MANDIRI, DAN AGAMIS*” sebagaimana tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Menengah Daerah Tahun 2021-2026. Kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh, akan mendorong *Kemajuan* dan *Kemandirian* daerah, khususnya pada upaya perbaikan kualitas lingkungan hidup yang pada gilirannya dapat mendukung kebijakan pembangunan berkelanjutan di daerah. Selain itu, Kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan juga sejalan dengan nilai dan norma *Agama*.

Kabupaten Banjar merupakan “Serambi Mekkah” dimana setiap kebijakan pembangunan di daerah dilaksanakan berlandaskan nilai-nilai dan norma-norma agama yang dianut oleh masyarakat.¹⁶ Kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan sejalan dengan perintah Allah SWT dan Hadis Nabi Muhammad SAW. Allah SWT berfirman dalam Q.S. Al-A’raf: 56 “*Dan janganlah kamu mengadakan kerusakan di muka bumi, sesudah (Allah) memperbaikinya dan berdo’alah kepada-Nya dengan rasa takut (tidak akan diterima) dan harapan (akan dikabulkan). Sesungguhnya rahmat Allah amat dekat kepada orang-orang yang berbuat baik*”. Nabi Muhammad SAW juga bersabda “*Jika terjadi kiamat, sedang di tangan salah seorang dari kalian ada biji kurma, maka jika mampu hendaklah jangan berdiri sampai dia menanaminya (biji kurma tersebut) maka lakukanlah hal itu*” (H.R. Abû Dâwud dan Ahmad). Sebagai pencipta, Allah telah memberikan tugas untuk mengelola bumi, yang pada gilirannya dapat menjadi dasar dari semua perilaku, bukan merusak sumber daya alam dan lingkungan hidup. Allah melarang perbuatan yang menimbulkan kebakaran hutan dan lahan karena dapat merusak lingkungan dan

¹⁶ Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Menengah Daerah Tahun 2021-2026.

membahayakan kehidupan manusia di muka bumi. Karena tanah tempat kita tinggal adalah milik-NYA, maka kita hanya bisa menempatinya sebelum batas waktu yang ditentukan oleh Allah.

Selain itu penanggulangan kebakaran hutan dan lahan sejatinya sejalan dengan *Misi ke-3 Kepala Daerah Kabupaten Banjar Tahun 2021-2026 yakni “Pengelolaan Lingkungan Hidup Yang Berkelanjutan”* sebagaimana tertuang dalam RPJMD Kabupaten Banjar Tahun 2021-2026. Pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

Berkaca pada visi dan misi Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar di atas maka Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan sejalan dengan visi-misi tersebut. Oleh karena itu keberadaan Rancangan Peraturan Daerah ini merupakan pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2021 tentang Rencana Pembangunan Menengah Daerah Tahun 2021-2026 yang telah ditetapkan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penanggulangan kebakaran hutan dan lahan memerlukan suatu rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar. Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar berinisiatif untuk membuat “Payung Hukum” guna memberikan arah, landasan dan kepastian hukum kepada semua pihak yang terlibat dalam sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di daerah.

B. Identifikasi Masalah

Penyusunan naskah akademik akan memberikan implikasi hukum dan berbagai hal terkait dengan mekanisme pembentukannya. Isu hukum dari penelitian atau penyusunan naskah akademik ini terdapat

3 (tiga) pokok masalah yang memandu penelitian hukum atau penyusunan Naskah Akademik ini:

1. Apakah peraturan daerah yang mengatur tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan dibutuhkan keberadaannya di Kabupaten Banjar?
2. Apakah yang menjadi pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ?
3. Apakah sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan di atas, tujuan penyusunan Naskah Akademik dirumuskan sebagai berikut:

1. Merumuskan permasalahan hukum yang dihadapi sebagai alasan pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan
2. Merumuskan pertimbangan atau landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
3. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Adapun kegunaan penyusunan Naskah Akademik ini adalah sebagai berikut:

1. Sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
2. Sebagai bahan pertimbangan yang dapat digunakan dalam usul prakarsa pembentukan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
3. Sebagai dokumen resmi yang menyatu dengan konsep Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

D. Metode Penelitian

Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini dilakukan dengan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain itu, pembentukan Raperda tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini merupakan hasil analisis terhadap peraturan perundang-undangan terkait, yang ditunjang juga dengan hasil FGD dengan *stakeholders*.

Metode penelitian dalam penyusunan naskah akademik ini menggunakan jenis penelitian yuridis empiris, disebut juga dengan penelitian lapangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataan dalam masyarakat.¹⁷ Pendapat lain terkait dengan penelitian yuridis empiris disampaikan oleh

¹⁷ Suharsimi Arikunto. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Paktek*. Jakarta: Renika Cipta. 2021, hlm. 126.

Abdulkadir Muhammad¹⁸ adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Jadi penelitian ini pengkajian pada keadaan yang terjadi sebenarnya di masyarakat dengan tujuan untuk menemukan fakta-fakta dan data yang diperlukan, selanjutnya data-data yang terkumpul akan diidentifikasi masalahnya yang selanjutnya menuju pada penyelesaian masalah.

Selain menggunakan metode yuridis normatif, naskah akademik ini juga disusun menggunakan pendekatan *Regulatory Impact Assessment (RIA)* dan *Rule Opportunity Capacity Communication, Interest, Procces, Ideology (ROCCIP)*. RIA merupakan metode penilaian dampak kebijakan. Metode ini membantu menilai apakah sebuah peraturan memang dibutuhkan, berapa biaya dan apa manfaat peraturan tersebut, dan apakah ada alternatif yang lebih baik selain peraturan. Sedangkan ROCCIP merupakan metode analisis dengan melalui pendekatan terhadap fakta-fakta yang ada dan dikembangkan berdasarkan pengalaman.¹⁹

Adapun kegiatan yang dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Studi literatur/kepustakaan yang terkait masalah tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
2. Analisis dan kajian terhadap hukum positif yang sudah ada dan keterkaitannya dengan undang-undang lain.
3. Melakukan kajian melalui pendekatan *socio-legal*, yakni merupakan kombinasi antara pendekatan yang berada dalam rumpun ilmu- ilmu sosial, termasuk di dalamnya ilmu politik, ekonomi, budaya, sejarah, antropologi, komunikasi dan sejumlah ilmu lainnya, yang dikombinasikan dengan

¹⁸ Abdulkadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004, hlm 134.

¹⁹ Lampiran I Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.

pendekatan yang dikenal dalam ilmu hukum, seperti pembelajaran mengenai asas-asas, doktrin dan hirarki perundang-undangan.

4. Melakukan pengumpulan data lapangan dan meminta masukan dari pada ahli atau narasumber yang berkaitan dengan Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
5. Merumuskan draft awal Naskah Akademik.
6. Melaksanakan perumusan draft Rancangan Peraturan Daerah

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. KAJIAN TEORITIS

1. Konsep dan Pengertian Hutan dan Lahan

a. Konsep dan pengertian Hutan

Hutan adalah bentuk kehidupan yang tersebar di seluruh dunia. Kita dapat menemukan hutan baik di daerah tropis maupun daerah beriklim dingin. Di dataran rendah maupun di pegunungan, di pulau kecil maupun di benua besar. Hutan merupakan suatu kumpulan tumbuhan dan juga tanaman, terutama pepohonan atau tumbuhan berkayu lain, yang menempati daerah yang cukup luas.

Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi dengan lebat oleh pepohonan dan tumbuhan lainnya. Kawasan- kawasan semacam ini terdapat di wilayah- wilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbondioksida (*carbon dioxide sink*), habitat hewan, modulator arus hidrologika, serta pelestari tanah , dan merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting.

Definisi hutan (*forest*) dalam Merriam Webster Dictionary adalah “ *a thick growth of trees and bushes that covers a large area*” (sekumpulan pohon dan semak-semak yang tumbuh dengan lebat menutupi area yang luas). Namun pengertiannya tidak sesederhana itu, karena definisi hutan dapat berbeda-beda tergantung tipe, komposisi spesiesnya, jasa yang disediakannya, dan lain-lain. Dari sudut pandang orang ekonom, hutan merupakan tempat menanam modal jangka panjang yang sangat menguntungkan dalam bentuk hak pengusahaan hutan. Dari sudut pandang ilmuwan, seperti ahli silvika, hutan merupakan suatu asosiasi dari tumbuh-tumbuhan yang sebagian besar terdiri atas pohon-pohon atau vegetasi berkayu yang menempati areal

luas. Sementara dari sudut ahli ekologi, hutan merupakan suatu masyarakat tumbuh-tumbuhan yang dikuasai oleh pohon-pohon dan mempunyai lingkungan berbeda dengan keadaan di luar hutan. Bahkan dalam studi Lund,²⁰ dikatakan ada kurang lebih 800 definisi yang berbeda tentang hutan (*forest*) dan daerah yang berhutan (*wooded areas*).

Sedangkan definisi hutan berdasarkan FAO dalam dokumen *Forest Resources Assessment 2015: Terms and Definitions*, adalah sebagai berikut:²¹

“Land spanning more than 0,5 hectares with trees higher than 5 meters and a canopy cover of more than 10 percent, or trees able to reach these thresholds in situ. It does not include land that is predominantly under agricultural or urban land use (Lahan yang luasnya lebih dari 0,5 hektar dengan pepohonan yang tingginya lebih dari 5 meter dan tutupan tajuk lebih dari 10 persen, atau pohon dapat mencapai ambang batas ini di lapangan. Tidak termasuk lahan yang sebagian besar digunakan untuk pertanian atau permukiman).

Dengan penjelasan rinci sebagai berikut:²²

- a. Hutan ditentukan oleh persentase dan dominasi dari pohon yang ada dalam lahan tersebut. Pohon-pohon yang ada minimal setinggi 5 meter;
- b. termasuk daerah dengan pohon-pohon muda yang kurang dari 5 meter tingginya namun diharapkan menjadi tutupan lahan setidaknya 10 persen atau lebih. Hal ini termasuk juga daerah yang untuk sementara waktu tidak berpohon (*clear-cutting*) sebagai bagian dari praktik pengelolaan hutan atau karena adanya bencana,

²⁰ Lund, H. G. *National Definition of Forest/Forestland Listed by Country*. Forest Information Service. Available at <http://home.comcast.net/~gyde/lundpub.htm>., diakses 10 Oktober 2023.

²¹ Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2012, *FRA 2015 Terms and Definitions*, Forest Resources Assessment Working Paper 180, Rome, Italy.

²² *Ibid.*

dan yang diharapkan terjadi regenerasi dalam 5 tahun ke depan. Dalam kasus tertentu, kondisi lokal dapat dibenarkan dalam jangka waktu yang lebih panjang/lama;

- c. termasuk di dalamnya jalan hutan, sekat bakar dan daerah terbuka kecil lainnya; hutan di taman nasional, cagar alam, dan kawasan lindung lainnya yang digunakan untuk kepentingan lingkungan, penelitian, sejarah, atau kegiatan kebudayaan atau spiritual;
- d. termasuk daerah penahan angin, lahan penyangga dan pohon-pohon koridor yang ada dalam area lebih dari 0,5 hektare dan lebar lebih dari 20 meter;
- e. termasuk lahan budidaya dengan regenerasi pohon yang ada dan menjadi tutupan lahan paling tidak 10 persen dan tinggi pohon paling tidak 5 meter;
- f. termasuk hutan mangrove/bakau di zona pasang surut, terlepas apakah daerah ini diklasifikasikan sebagai lahan atau tidak;
- g. termasuk kebun karet, kebun ek dan kebun pohon natal;
- h. termasuk daerah dengan pohon bambu dan palem, dengan syarat penggunaan lahan, tinggi dan tutupan lahan terpenuhi;
- i. tidak termasuk pohon yang ditanam dalam sistem produksi pertanian, seperti kebun buah-buah, kebun sawit, kebun zaitun dan tanaman lain yang ditanam di bawah pohon dalam sistem agroforestry. Beberapa sistem agroforestry seperti sistem Taungya – dimana tanaman tumbuh hanya selama tahun pertama rotasi hutan – dapat diklasifikasikan sebagai hutan).

FAO juga mendefinisikan hal-hal lain terkait dengan hutan tersebut, yaitu lahan berhutan (*wooded land*) dan lahan (*land*). Lahan berhutan (*wooded land*) didefinisikan sebagai:

“spanning more than 0,5 hectares; with trees higher than 5 meters and a canopy cover of 5 – 10 percent, or trees able to reach these thresholds; or with a combined cover of shrubs, bushes and trees above 10 percent. It does not included land that is predominantly under agricultural or urban land use” (daerah yang terbentang lebih dari 0,5 hektare; dengan pohon-pohon yang lebih tinggi dari 5 meter dan tutupan tajuk 5 – 10 persen; atau daerah dengan tutupan tajuk gabungan dari belukar, semak-semak dan pohon di atas 10 persen. Tidak termasuk lahan yang didominasi oleh pertanian atau perkotaan).²³

Dengan catatan sebagai berikut:

- a. definisi lahan berhutan memiliki dua pilihan, yaitu tutupan lahan antara 5 – 10 persen dengan pohon harus lebih tinggi dari 5 meter atau dapat mencapai 5 meter; atau tutupan lahan kurang dari 5 persen tetapi tutupan lahan merupakan gabungan dari belukar, semak-semak, dan pohon-pohon lebih dari 10 persen. Termasuk di dalamnya daerah belukar dan semak-semak yang tidak ada pohon di dalamnya;
- b. termasuk daerah dengan pohon-pohon yang tidak akan mencapai ketinggian minimal 5 meter dan dengan tutupan lahan 10 persen atau lebih;
- c. termasuk daerah dengan tanaman bambu dan pohon-pohon palem, dengan catatan penggunaan lahan, tinggi, dan tutupan lahan dari kriteria daerah tersebut terpenuhi.

Pendefinisian hutan oleh FAO dilakukan dalam rangka untuk mengarahkan bagaimana pengelolaan hutan sebaiknya dilakukan sehingga hutan dapat berfungsi secara ekologi, ekonomi, dan

²³ *Ibid.*

sosial. Kelemahan dari definisi hutan menurut FAO ini adalah tidak membedakan antara hutan alam dengan hutan hasil penanaman, dan ini berdampak pada pengelolaan hutan tropis Indonesia nantinya.²⁴

UNFCCC mendefinisikan hutan sebagai berikut:

“is a minimum area of land of 0,05 – 1,0 hectares with tree crown cover (or equivalent stocking level) of more than 10 – 30 percent with trees with the potential to reach a minimum height of 2 – 5 meters at maturity in situ. A forest may consist either of closed forest formations where trees of various storeys and undergrowth cover a high proportion of the ground or open forest. Young natural stands and all plantations which have yet to reach a crown density of 10-30 percent or tree height of 2-5 meters are included under forest, as are areas normally forming part of the forest area which are temporarily un-stocked as a result of human intervention such as harvesting or natural causes but which are expected to revert to forest.” (lahan dengan luas minimum 0,05 – 1,0 hektar dengan tutupan pohon lebih dari 10 – 30 persen dengan pohon-pohon yang mempunyai potensi mencapai ketinggian minimal 2 – 5 meter secara *in-situ*. Hutan dapat berupa hutan tertutup (di mana berbagai jenis pohon dan semak menutup lahan tersebut) atau hutan terbuka. Tegakan muda dan seluruh tanaman yang ditanam tetapi belum mencapai kepadatan 10 – 30 persen atau tinggi pohon mencapai 2 – 5 meter termasuk dalam pengertian hutan. Seperti daerah yang ditanami untuk dipanen (Hutan Tanaman Industri) atau daerah yang ditanami untuk dihutankan kembali).

²⁴ Holmes, 2002, sebagaimana dikutip Arnoldo Contreras-Hermosilla dan Chip Fay, 2006, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penguasaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, Bogor: World Agroforestry Centre.

UNFCCC juga mendefinisikan *afforestation* (aforestasi) dan *reforestation* (reforestasi).

“Afforestation is the direct human-induced conversion of land that has not been forested for a period of at least 50 years to forested land through planting, seeding and/or the human-induced promotion of natural seed sources.” (aforestasi adalah tindakan langsung manusia untuk menghutankan lahan yang tidak berhutan selama paling tidak 50 tahun melalui kegiatan penanaman, pembibitan dan/atau kegiatan manusia lainnya untuk menghijaukan kembali lahan tersebut).

“Reforestation is the direct human-induced conversion of non-forested land through planting, seeding and/or the human-induced promotion of natural seed sources, on land that was forested but that has been converted to non-forested land.” (reforestasi adalah tindakan manusia menghutankan kembali lahan - yang dulunya berhutan menjadi tidak berhutan karena telah dikonversi - melalui kegiatan penanaman kembali, pembibitan dan/atau kegiatan manusia lainnya untuk menghijaukan kembali lahan tersebut).

Pendefinisian hutan oleh UNFCCC, dan definisi lain yang terkait, dilakukan dalam rangka untuk memperkirakan jumlah emisi yang dapat dikurangi dengan menjaga kelestarian hutan dan menghutankan lahan yang pada mulanya tidak berhutan menjadi berhutan. Namun definisi hutan dari UNFCCC, menurut Sasaki and Putz²⁵ tidak tepat jika digunakan untuk mendorong keberlanjutan konservasi hutan, karena hutan alam tidak dapat tergantikan hanya dengan lahan seluas 0,05 – 1 ha dengan

²⁵ Sasaki, Nophea., and Francis E. Putz, “Critical need for new definitions of “forest” and “forest degradation” in global climate change agreements”, *Policy Perspective*, Conservation Letters 2 (2009), p. 226 – 232, doi:10.1111/j.1755-263X.2009.00067.

tutupan tanaman mencapai 10-30 persen dengan tinggi tanaman mencapai 2-5 meter yang didapat dari penanaman kembali.

Beberapa ahli juga memberikan definisi tentang hutan. Seperti Dengler, mendefinisikan hutan sebagai:

“Sejumlah pepohonan yang tumbuh pada lapangan yang cukup luas, sehingga suhu, kelembaban, cahaya, angin, dan sebagainya tidak lagi menentukan lingkungannya, akan tetapi dipengaruhi oleh tumbuh-tumbuhan/pepohonan baru asalkan tumbuh pada tempat yang cukup luas dan tumbuhnya cukup rapat (horisontal dan vertikal)”.²⁶

Dalam definisi Dengler tersebut, yang menjadikan ciri hutan adalah adanya pepohonan yang tumbuh pada tanah yang luas (tidak termasuk savanna dan kebun), dan pepohonan tersebut tumbuh secara berkelompok.

Sedangkan Spurr mendefinisikan hutan sebagai “persekutuan antara tumbuhan dan binatang dalam suatu asosiasi biotis”. Asosiasi ini bersama-sama dengan lingkungannya membentuk suatu sistem ekologis dimana organisme dan lingkungan saling berpengaruh di dalam suatu siklus energi yang kompleks.²⁷

Secara normatif UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan memberikan definisi hutan sebagai suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan kawasan hutan diartikan sebagai wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. (Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan).

Jika melihat kondisi hutan saat ini, wilayah yang ditunjuk dan/atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan

²⁶ Dengler, A. *Waldbau auf okologischer Grundlage*. Berlin: P. Parey, 1930

²⁷ Spurr, H.S. *Forest Ecology*, USA: John Wiley & Sons.Inc. 1973

sebagai hutan tetap tersebut dapat merupakan wilayah yang berhutan dan dapat juga merupakan wilayah yang tidak ada lagi pepohonan. Bahkan di beberapa daerah, dalam kawasan hutan terdapat rumah tinggal penduduk dan fasilitas umum.

Berdasarkan data Keputusan Menteri Kehutanan tentang Penunjukkan Kawasan Hutan dan Perairan, luas kawasan hutan dan perairan Indonesia sampai dengan 2013 adalah 129.425.443,29 hektar²⁸. Namun berdasarkan hasil penafsiran citra satelit Landsat 7 ETM+ tahun 2011, dari luas daratan Indonesia ± 187.804,9 juta hektar sekitar 98.072,7 juta hektar merupakan areal berhutan (52,2%) dan sekitar 89.768,9 juta hektar tidak berhutan (47,8%).²⁹ Dengan demikian terdapat kurang lebih 30.657,7 juta ha kawasan hutan yang ditunjuk oleh pemerintah merupakan lahan kawasan hutan yang tidak berhutan.

Lahirnya putusan MK No. 45/PUU-IX/2011 terkait definisi kawasan hutan, secara prinsip mengubah definisi kawasan hutan yang ada di Pasal 1 angka 3 UU Kehutanan menjadi “wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap”. Putusan ini memiliki implikasi yang mendalam dalam beberapa hal, yaitu:

- a. Cakupan dan status hukum kawasan hutan yang berlaku sekarang;
- b. Kewenangan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di masa depan untuk menjalankan otoritas pengelolaan pada kawasan hutan; dan
- c. Perubahan-perubahan pada keseimbangan kewenangan formal dan informal antara otoritas pemerintah pusat dan daerah dalam menentukan alokasi lahan yang digunakan

²⁸ *Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*, Kementerian Kehutanan, Jakarta, Juli 2014, hlm. 2.

²⁹ *Ibid.* hlm. 3

untuk tujuan-tujuan kehutanan dan non-kehutanan dalam rencara tata ruang provinsi.

Ketidakjelasan secara formal kawasan hutan berdampak pada ketidakpastian hukum yang akan memunculkan konflik. Konflik dapat saja terjadi antara pemerintah (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan) dengan pemerintah daerah (provinsi ataupun kabupaten/kota) dalam pelaksanaan kewenangannya, antara perusahaan selaku pemegang izin usaha kehutanan dengan masyarakat, ataupun antara perusahaan dengan pemerintah daerah.

Untuk mengantisipasi terjadinya konflik yang diakibatkan oleh ketidakpastian hukum tersebut, kemudian pada 3 Mei 2012 Kementerian Kehutanan menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor: S.E3/Menhut-II/2002. Surat edaran tersebut untuk memperjelas kembali tentang definisi kawasan hutan setelah dikeluarkannya putusan MK No. 45/PUU-IX/2011. Adapun isi dari surat edaran tersebut adalah:

- a. Pasal 1 angka 3 UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 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 menjadi: "Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap".
- b. Keputusan Penunjukan Kawasan Hutan Provinsi maupun parsial yang telah diterbitkan Menteri Kehutanan serta segala perbuatan hukum yang timbul dari berlakunya UU No. 41 Tahun 1999 tentang kehutanan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2004 UU No. 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 tetap sah dan mempunyai hukum mengikat.

c. Keputusan Menteri tentang penunjukan kawasan hutan baik provinsi maupun parsial yang diterbitkan Menteri Kehutanan setelah putusan Mahkamah Konstitusi tetap sah dan dimaknai sebagai penetapan awal dalam proses pengukuhan kawasan hutan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 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.

Selain merujuk pada ketentuan UU No. 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, definisi hutan dan Kawasan hutan dapat ditemukan dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan Merumuskan pengertian Hutan sebagai “suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya”. Sedangkan Pengertian Kawasan Hutan sebagaimana terdapat dalam Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan kawasan hutan adalah “wilayah tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.”

Hutan sebagai kesatuan dari ekosistem mempunyai fungsi yang beragam yaitu: sebagai penyedia sumber air, penghasil oksigen, tempat kehidupan flora dan fauna dan juga sebagai penyeimbang lingkungan. Fungsi-fungsi hutan tidak bisa kita abaikan begitu saja, sebab bumi tanpa hutan akan menjadi padang tandus. Ketandusan alam mengakibatkan keburukan terhadap manusia. Sebab hajat hidup manusia tidak bisa terpenuhi dengan baik.

Sangat urgen untuk menjaga keberlanjutan hutan. Sebagaimana kita ketahui hutan-hutan adalah paru-paru bumi. Jika manusia tidak mampu hidup dengan baik jika paru-parunya rusak demikian halnya dengan bumi. Bumi tidak akan sehat jika hutan-hutannya tidak dirawat dengan baik.

Peran serta pemerintah terwujud dengan adanya pembagian hutan berdasarkan peraturan hukum yang berlaku. Adapun pembagian hutan menurut statusnya adalah suatu pembagian hutan yang didasarkan pada status (kedudukan) antara orang, badan hukum, atau institusi yang melakukan pengelolaan, pemanfaatan dan perlindungan terhadap hutan tersebut.³⁰ Berdasarkan pada status hutan dapat dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yakni sebagai berikut :

1. *Hutan Negara* adalah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah. Hutan Negara yang pengelolaannya dapat berupa Hutan Kemasyarakatan (HKm), Hutan Taman Industri (HTI), Hutan Tanaman Rakyat (HTR) dan pengelolaan lainnya diberikan pemerintah yang diserahkan pengelolaannya kepada masyarakat baik dalam bentuk perorangan (*naturlijke person*), koperasi dan perusahaan berbadan hukum (*rechtsperson*). Hutan negara yang dikelola oleh desa dan

³⁰ Salim HS, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. edisi Pertama. Jakarta: Liberty, 2003, hlm. 43.

dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat desa disekitar kawasan hutan disebut hutan desa. Dengan demikian, hutan negara dapat berbentuk:

- a. Hutan Taman Industri (HTI), ialah hutan negara yang dikelola oleh badan usaha milik negara maupun swasta untuk memenuhi kebutuhan suatu industri dan masyarakat.
- b. Hutan Tanaman Rakyat (HTR) adalah hutan negara yang dikelola oleh masyarakat baik perorangan maupun badan usaha.
- c. Hutan Desa, adalah hutan Negara yang dikelola oleh desa dan dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat desa.
- d. Hutan Kemasyarakatan (HKm), ialah hutan negara yang pemanfaatan utamanya ditujukan untuk memberdayakan masyarakat yang berada disekitar kawasan hutan.

Pasca lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor : 35/ PUU-X/2012, saat ini hutan adat dikeluarkan dari hutan negara, sehingga Hutan Adat yang sebelumnya menjadi bagian dari Hutan Negara, harus dimaknai sebagai Hutan Hak.

2. Hutan Hak/hutan hak milik adalah hutan yang dibebani alas hak/kepemilikan. Hutan ini dapat dimiliki secara komunal/penguasaan bersama masyarakat hukum adat dan kepemilikan secara personal dapat dibedakan sebagai berikut:

- a. *Hutan Adat* adalah kawasan hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat (*rechtsgemeenschap*). Pembedaan perlakuan terhadap hutan Negara dan hutan adat dibutuhkan peng aturan hubungan antara hak menguasai Negara pada hutan negara, dan hak

menguasai Negara terhadap hutan adat. Terhadap hutan negara, negara mempunyai wewenang penuh untuk mengatur peruntukan, pemanfaatan dan hubungan-hubungan hukum yang terjadi di wilayah hutan negara, terhadap hutan adat, wewenang negara dibatasi sejauh mana isi wewenang yang tercakup dalam hutan adat. Hutan adat ini berada dalam cakupan hak ulayat dalam satu kesatuan wilayah (ketunggalan wilayah) masyarakat hukum adat.

- b. *Hutan hak/hutan milik* adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah. (*Pasal 1 Angka 5 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*). Hutan yang berada pada hak/milik masyarakat baik yang ditanami maupun yang tumbuh alami pada lahan hak/milik.

Hutan berdasarkan fungsinya adalah penggolongan hutan yang didasarkan pada kegunaanya yaitu; (1) Hutan Konservasi, (2) Hutan Lindung dan, (3) Hutan Produksi.

1. Hutan Konservasi. Hutan konservasi adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya Hutan konservasi ini terdiri atas :
 - a. Kawasan Hutan Suaka Alam, yaitu hutan dengan ciri khas tertentu, mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa, serta ekosistemnya yang juga berfungsi sebagai wilayah penyangga³¹.
 - b. Kawasan Hutan Pelestarian Alam, yaitu hutan dengan ciri khas tertentu yang mempunyai fungsi pokok perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan

³¹ Pasal 1 ayat ayat 10 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat 11 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dinyatakan kawasan pelestarian alam adalah hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok perlindungan system penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa, serta pemanfaatan secara Lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.

- c. Kawasan Hutan Taman Buru, yaitu kawasan hutan yang ditetapkan sebagai tempat wisata berburu dalam Pasal 1 angka 12 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
2. Hutan Lindung. Hutan lindung merupakan kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan dan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah instrusi air laut dan memelihara kesuburan tanah sebagaimana dalam Pasal 1 ayat 8 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan.
3. Hutan Produksi adalah hutan memiliki fungsi pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 7 Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan produksi adalah hutan yang mempunyai fungsi pokok untuk memproduksi hasil hutan. Hutan ini juga dibedakan menjadi hutan produksi tetap dan hutan produksi terbatas.

b. Konsep dan pengertian Lahan

Lahan (*Land*) merupakan suatu wilayah di permukaan bumi, mencakup semua komponen biosfer yang dapat dianggap tetap atau bersifat siklis yang berada di atas dan di bawah wilayah

tersebut, termasuk atmosfer, tanah, batuan induk, relief, hidrologi, tumbuhan dan hewan, serta segala akibat yang ditimbulkan oleh aktivitas manusia di masa lalu dan sekarang yang kesemuanya itu berpengaruh terhadap penggunaan lahan oleh manusia pada saat sekarang dan di masa akan datang.³²

Lahan memiliki sifat dapat berupa atribut atau keadaan unsur-unsur lahan yang terukur atau dapat diperkirakan, seperti sifat fisik tanah (tekstur tanah dan struktur tanah), temperatur dan sebagainya. Salah satu fungsi lahan yaitu untuk dimanfaatkan dan dikelola oleh manusia untuk meningkatkan kualitas hidup.³³

Ada dua kategori utama sumberdaya lahan, yaitu (1) sumberdaya lahan yang bersifat alamiah dan (2) sumberdaya lahan yang merupakan hasil aktivitas manusia (budidaya manusia). Berdasarkan atas konsepsi tersebut maka pengertian sumberdaya lahan mencakup semua karakteristik lahan dan proses-proses yang terjadi di dalamnya, yang dengan cara-cara tertentu dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia.³⁴

Pengertian tersebut menunjukkan bahwa lahan merupakan suatu bentang alam sebagai modal utama kegiatan, sebagai tempat dimana seluruh makhluk hidup berada dan melangsungkan kehidupannya dengan memanfaatkan lahan itu sendiri. Sedangkan penggunaan lahan adalah suatu usaha pemanfaatan lahan dari waktu ke waktu untuk memperoleh hasil.

Manusia memiliki kepentingan dalam hal penggunaan lahan sebagai setiap bentuk campur tangan manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup baik material maupun

³² Takdir Rahmadi. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Rajawali Press: Jakarta. 2012, hlm. 185.

³³ Nurmaranti Alim et al. *Pengelolaan Lahan Kering*. Penerbit Yayasan Kita Menulis. 2022, hlm.1.

³⁴ *Ibid*, hlm. 188.

spiritual. Ada tiga aspek kepentingan pokok dalam pemanfaatan sumber daya lahan, yaitu (1) lahan diperlukan manusia untuk tempat tinggal, tempat bercocok tanam, beternak, memelihara ikan, dan sebagainya; (2) lahan mendukung kehidupan berbagai jenis vegetasi dan satwa; dan (3) lahan mengandung bahan tambang yang bermanfaat bagi manusia.³⁵

Penggunaan lahan timbul sebagai akibat adanya kebutuhan dari aktivitas hidup manusia. Aktivitas manusia ini berupa tempat tinggal, mata pencaharian, transportasi dan lain-lain. Contohnya daerah perkotaan biasanya banyak dibuat permukiman, perkantoran, dan industri. Berbeda dengan daerah pedesaan yang biasanya digunakan sebagai lahan pertanian, perkebunan, dan peternakan. Penggunaan lahan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan pemilik lahan tersebut. Penduduk akan merubah penggunaan lahan yang dimilikinya agar dapat menghasilkan keuntungan yang lebih besar.³⁶

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Lahan adalah bagian daratan dari permukaan bumi sebagai suatu lingkungan fisik yang meliputi tanah beserta segenap faktor yang mempengaruhi penggunaannya seperti iklim, relief, aspek geologi, dan hidrologi yang terbentuk secara alami maupun akibat pengaruh manusia. Sedangkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan, merumuskan lahan sebagai suatu hamparan ekosistem daratan diluar kawasan hutan yang peruntukannya untuk usaha dan atau kegiatan ladang dan atau kebun bagi masyarakat.

³⁵ Arief, A. *Hutan Dan Kehutanan*. Yogyakarta: Kanisius. 2011, hlm. 213.

³⁶ *Ibid*

2. Pengertian, Faktor Penyebab, dan Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan merumuskan bahwa Kebakaran Hutan dan Lahan yang selanjutnya disebut Karhutla 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.

Lahan gambut di Indonesia yang memiliki luas sekitar 15 juta ha telah banyak terdegradasi, dikeringkan, dan dikonversi sehingga rentan terhadap kebakaran, terutama di periode tahun-tahun kering. Kebakaran dari lahan gambut tersebut diduga menyumbang lebih dari setengah (52%) total wilayah karhutla di Indonesia.³⁷

Kebakaran hutan dan lahan dapat disebabkan oleh proses alami ataupun aktivitas manusia. Hampir 99% kejadian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia disebabkan oleh aktivitas manusia, baik yang disengaja maupun tidak.³⁸ Di lahan gambut yang selalu basah, kebakaran alami sangat kecil terjadi. Namun, ketika gambut telah dikeringkan, kebakaran yang terjadi dapat berlangsung lama dan sulit diatasi karena bara api tersimpan di dalam lapisan gambut yang ketebalannya hingga beberapa meter. Beberapa publikasi menyebut- kan bahwa sebagian besar karhutla berasal dari pembukaan lahan untuk perkebunan dan praktik-praktik pertanian lainnya, termasuk skala besar, yaitu di wilayah

³⁷ Harris N., Minnemeyer S., Stolle F., Payne O.A. 2015. Indonesia's fire outbreaks producing more daily emissions than entire US economy. World Resources Institute, hlm.10.

³⁸ <https://bnpb.go.id/berita/99-penyebab-kebakaran-hutan-dan-lahan-adalah-ular-manusia>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

yang dianggap tidak bertuan (*open access*) dan lahan-lahan masyarakat.

Belajar dari bencana karhutla di Indonesia pada tahun 1997/1998, faktor penggunaan lahan dan alokasi terhadap perkebunan skala besar dan hutan tanaman merupakan faktor utama. Faktor manusia di balik permasalahan karhutla dapat merupakan jaringan yang beroperasi pada tingkat korporasi, cukong, dan perseorangan yang melibatkan aktor ekonomi, oknum pemerintah, dan oknum tokoh masyarakat.³⁹

Menurut Direktorat Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) bahwa penyebab kebakaran hutan dan lahan dapat dikategorikan menjadi dua, yaitu; a) Penyebab langsung dan b) Penyebab tidak langsung; yang dijelaskan di bawah ini.⁴⁰

a. Penyebab Langsung

1. *Pembukaan dan penyiapan lahan dengan sistem tebas bakar*

Pembukaan dan penyiapan lahan dengan cara membakar banyak dipilih karena lebih murah dan efisien, dan dianggap dapat membantu meningkatkan hara tanah. Meskipun skala pembakaran secara individu tampak kecil, namun jika dilakukan oleh banyak orang pada periode yang sama atau berdekatan, dampaknya menjadi besar. Pembersihan lahan dengan membakar ini sudah lama dipraktikkan masyarakat dan merupakan pendekatan tradisional dalam perladangan berpindah dengan rotasi waktu lebih dari 10 tahun. Faktor pertambahan penduduk

³⁹ Tacconi, Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan, Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2003, hlm.22. Diakses melalui [http://www.cifor.cgiar.org/Publication/occasional_paper_no_38\(i\).html](http://www.cifor.cgiar.org/Publication/occasional_paper_no_38(i).html), pada 11 Oktober 2023.

⁴⁰ Dokumen Grand Design Pencegahan Kebakaran Hutan, Kebun, dan Lahan 2017–2019, Direktorat Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).

yang menyebabkan semakin terbatasnya ketersediaan lahan menyebabkan rotasi perladangan berpindah semakin pendek, yaitu 2–3 tahun. Hal ini menyebabkan frekuensi pembakaran lahan menjadi semakin sering.

Pembakaran lahan juga dilakukan oleh perusahaan besar, misalnya perkebunan sawit dan hutan tanaman industri. Selain lebih mudah dan ekonomis, pembakaran lahan juga untuk mendapatkan tingkat kesuburan tertentu sehingga produktivitas lahan akan lebih tinggi. Teknik pembersihan lahan lain belum tentu memperoleh hasil hara dalam tanah yang memadai. Alasan pembakaran juga sama pembakaran yang dilakukan oleh individu, yaitu membersihkan lahan dengan cara murah dibandingkan dengan menggunakan alat berat.

2. *Ketidaksengajaan*

Penyebab langsung lainnya adalah kecerobohan masyarakat dalam melakukan kegiatan dengan penggunaan api pada aktivitas lahan dan non-lahan, seperti mencari ikan, mencari madu, dan membuat arang. Selain itu, adanya aktivitas pembalakan liar, pertambangan emas ilegal, dan tumbuhnya pemukiman sementara dan warung-warung di sepanjang jalan akses sekitar daerah rawan kebakaran. Meningkatnya aktivitas warga dan adanya aktivitas ilegal ini menyebabkan intensitas manusia semakin meningkat dalam menggunakan api sehingga berpotensi menimbulkan kebakaran, misalnya lupa mematikan api setelah memasak atau membuang puntung rokok.

3. *Pengeringan lahan gambut untuk perluasan area garapan*

Pembangunan kanal-kanal untuk mengeringkan rawa gambut mengakibatkan lahan gambut yang kering menjadi lebih rawan terbakar dan api bertahan lebih lama. Oleh karena itu, pembuatan kanal lahan gambut untuk

mengeringkan air guna keperluan perladangan perlu disertai dengan upaya pengelolaan gambut yang baik.

b. Penyebab tidak langsung

Penyebab yang tidak langsung merupakan faktor dari tata kelola, tata hubungan, dan tata kekuasaan yang memungkinkan terjadinya penyebab kebakaran langsung. Pertama, tata kelola hutan dan lahan yang buruk merupakan akar masalah dalam kebakaran hutan dan lahan. Tata kelola hutan, kebun dan lahan yang lemah meningkatkan ketidakpastian regulasi, melemahkan kapasitas masyarakat, dan meningkatkan konflik lahan. Kedua, adanya tumpang tindih perundang- undangan, sebagai contoh antara UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Tumpang tindihnya regulasi dan perundang- undangan ini menyebabkan tata kelola dan tata hubungan yang lemah. Ketiga, adanya pengaruh besar dari pengusaha dan penguasa yang mengurangi kemampuan pemerintah dalam menegakkan aturan yang ada. Pelaku pembakaran dalam skala kecil, sedang, dan menengah biasanya punya pelindung atau patron di pusat-pusat kekuasaan. Patron ini mendapat imbalan, baik secara legal maupun ilegal dari pelaku pembakaran.

Kerugian yang disebabkan oleh pembakaran ataupun kebakaran hutan dan lahan ini berdampak krusial bagi manusianya sendiri maupun kehidupan lainnya. Apalagi kerugian yang ditimbulkan tersebut malah merenggut korban jiwa. Adapun dampak kebakaran hutan dan lahan adalah sebagai berikut:

a. Dampak Bagi Kesehatan

Kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan dan lahan menimbulkan dampak yang serius. Asap yang disebabkan akan mengganggu sistem pernapasan manusia.

Asap dari kebakaran ini akan menimbulkan gangguan pada masyarakat yang miskin, anak-anak dan ibu hamil seperti terjadinya infeksi saluran pernapasan, bronchitis, asma bronkial, iritasi mata, iritasi kulit dan pneumonia. Apalagi kegiatan manusia yang dilakukan diluar ruangan. Selain itu juga kabut ini akan membuat jarak pandang seseorang akan terbatas dan kecelakaan akan mungkin saja terjadi. Dampak dari kabut ini juga mengakibatkan jalur lalu lintas penerbangan mengalami gangguan bahkan sampai tidak melakukan penerbangan.⁴¹

b. Dampak Ekonomi

Dampak langsung yang diakibatkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan secara ekonomis akan berimbas hilangnya hasil hutan kayu maupun non-kayu dan hilangnya atas beraneka ragamnya hayati dan lainnya.⁴² Adapun dampak dari pembakaran dan kebakaran ini yang bisa dihitung seperti rugi yang dirasakan oleh pelaku perkebunan, pertanian, mahalnya obat dan anjloknya pendapatan bidang pariwisata).⁴³ Dilakukannya pemadaman yang sulit akan membuat anggaran dana yang dikeluarkan pemerintah juga akan bertambah. Tidak hanya itu saja, jadwal transportasi yang dijadwalkan juga akan mengalami kebatalan, Jika hal demikian tetap sulit untuk dilakukan maka dengan itu hujan buatan pun dari memberikan garam di awan akan dilakukan pada daerah yang terbakar tidak sesuai disebabkan dari cepatnya angin dan iklim yang terjadi secara tiba-tiba.

c. Dampak Ekologi

⁴¹ Septianingrum, R. *Dampak Kebakaran Hutan Di Indonesia Tahun 2015 Dalam Kehidupan Masyarakat*. Agric Ecosyst Environ. 2018, hlm. 129-137.

⁴² Rahmini, N., & Sofiana, Y. Dampak Ekonomi Karhutla Di Provinsi Kalimantan Selatan (Telaah Kualitatif Pada Kebakaran Lahan Di Kecamatan Gambut Kalimantan Selatan). In Prosiding Seminar Nasional Lingkungan Lahan Basah.Vol. 6, No. 1. 2021

⁴³ Rasyid, F. Permasalahan dan dampak kebakaran hutan. Jurnal Lingkar Widyaiswara, 2019.

Apabila hutan dan lahan terbakar maka akan membuat beberapa fungsi dari hutan tersebut akan berkurang dan bisa saja hilang. Hal ini berdampak pada sistem ekologi di hutan akan rusaknya produksi dari bahan organic, siklusnya hidrologi, siklus dari unsur hara, suksesi alami dan proses pembentukan lahan. Terjadinya kebakaran juga akan berdampak pada merosotnya fungsi dari hutan sebagai perosot karbon dan pengatur iklim. Kerugian lainnya pada dampak ekologi ini yaitu berkurangnya daerah hutan dan tidak tersedianya lagi udara yang sehat atas hasil dari vegetasi hutan.⁴⁴

d. Dampak Sosial

Dampak yang diakibatkan terjadinya kebakaran hutan ini akan menimbulkan kabut asap yang akan membuat dampak bagi kehidupan. Terganggunya kegiatan manusia di luar ruangan juga tentunya akan menghambat dalam perekonomian mereka. Kegiatan sekolah dan jual beli di pasar pun juga akan terganggu karena kabut asap ini. Hal ini akan membuat para keluarga yang berpenghasilan sedikit dan hanya mencari uang dalam perharinya juga akan mengalami pemerosotan. Menghilangnya mata pencaharian bagi masyarakat yang tinggal sekitar hutan pun akan merasakan dampaknya. Apalagi bagi masyarakat sekitar yang biasanya tergantung di alamnya maka akan berdampak sekali bagi mereka dan keluarga dalam pemenuhan kebutuhan kehidupan sehari-hari. Misalnya masyarakat yang berkebun di hutan dan kebakaran tersebut merambat ke area lahan mereka maka mereka akan hilang pendapatan dan juga pemenuhan kebutuhan pun akan sulit.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid*

⁴⁵ Septianingrum, R, loc. cit.

3. Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan

Penanggulangan secara konseptual merupakan padanan kata dari istilah dalam bahasa Inggris “managemen”. Dalam Bahasa Indonesia, terdapat beberapa padanan kata yang mengacu pada istilah “penanggulangan”. Selain kata “manajemen” yang diserap dari kata “management” dari Bahasa Inggris terdapat pula beberapa istilah lain seperti “penanganan” atau “pengelolaan”.⁴⁶

Kata “penanggulanga” berasal dari kata dasar “tanggulang” dengan awalan pe- dan -an. Dalam istilah kebahasaan, awalan pe- dan -an disebut sebagai konfiks, yaitu imbuhan yang diletakkan pada awal dan akhir kata dasar. Secara umum, terdapat tiga fungsi imbuhan pe- dan -an, yakni untuk menyatakan makna perbuatan (misalnya kata “perdamaian”); menyatakan proses (misalnya kata “perubahan”); atau menyatakan tempat (seperti kata “perkemahan”). Dalam konteks istilah “penanggulangan”, imbuhan pe- dan -an yang dilekatkan pada kata dasar “tanggulang” setidaknya berfungsi untuk menyatakan makna perbuatan dan proses.⁴⁷

Dengan mengasumsikan bahwa istilah “penanggulangan” mengacu pada pengertian “management”, maka istilah penanggulangan pada dasarnya merupakan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok orang untuk mengarahkan dan mengoordinasikan aktivitas-aktivitas guna mencapai tujuan bersama.⁴⁸

Berdasarkan istilah penanggulangan tersebut, maka dapat diartikan bahwa Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan sebagai pengorganisasian atau pengelolaan sumberdaya dan tanggungjawab untuk menangani seluruh aspek kebakaran hutan dan lahan,

⁴⁶ Sebagai contoh, UU nomor 24 tahun 2007 menggunakan istilah “penanggulangan bencana”, sementara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2009-2014 dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019 menggunakan istilah “pengelolaan bencana”. Kedua istilah tersebut tidak perlu dipertentangkan karena memiliki pengertian yang sama.

⁴⁷ DPR RI., 2019. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana.

⁴⁸ *Ibid*

khususnya kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan pemulihan dalam rangka mengurangi dampak bencana.

Secara yuridis normatif, mengacu pada definisi penggulangan bencana sebagaimana dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, maka konstruksi hukum pengertian Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan, kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, tanggap darurat, dan rehabilitasi.

Dari perspektif kebijakan hukum di Indonesia, penanggulangan kebakaran hutan dan lahan sebagai suatu tindak pidana tercantum dalam berbagai regulasi seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Dalam Undang-Undang Kehutanan menyatakan pembakaran hutan merupakan pelanggaran hukum yang diancam dengan sanksi pidana dan denda. Pasal 78 Ayat 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 menerangkan pembakaran hutan dengan sengaja maka dikenakan pidana paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar). Sedangkan pada Ayat 4 pasal tersebut menyatakan pelanggar karena kelalaianya diancam pidana 15 tahun dengan denda paling banyak Rp 1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta).

Selanjutnya, UU PPLH juga menyatakan pembukaan lahan dengan cara membakar hutan secara tegas meruapakan pelanggaran. Larangan tersebut diatur dalam Pasal 69 ayat (2) huruf h UU PPLH yang menyatakan “setiap orang dilarang melakukan perbuatan melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar”. Namun, pada ayat Pasal ayat 2 menjelaskan ketentuan sebagaimana dimaksud pada

ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

Kearifan lokal yang dimaksud yaitu pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjalaran api ke wilayah sekelilingnya. Sehingga, pembukaan lahan dengan cara membakar diperbolehkan dengan persyaratan tertentu. Sanksi bagi pelaku pembakaran lahan sesuai Pasal 108 UU PPLH diancam pidana penjara paling singkat tiga tahun dan paling lama 10 tahun serta denda antara Rp. 3-10 miliar.

UU Perkebunan juga mengatur tentang larangan membuka lahan dengan cara membakar. Larangan tersebut tercantum pada pasal 56 ayat 1. Sementara, sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar aturan tersebut terancam Pasal 108 UU Perkebunan yang menyatakan “setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”.

Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan juga diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang mana telah melakukan perubahan beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terkait tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengalami perubahan dalam mengatur khusus mengenai kewajiban perlindungan hutan, termasuk pencegahan kebakaran hutan, di antaranya adalah Pasal 48, 49, 50, dan 78.

Pasal 48 (3), misalnya, “Pemegang Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan hutan serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan wajib melindungi hutan dalam areal kerjanya

[penjelasan: termasuk dari kerusakan akibat kebakaran]. Pasal 48 (4) “Perlindungan hutan pada hutan hak dilakukan oleh pemegang haknya”. Pasal 48 (5) “Untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan yang sebaik-baiknya, masyarakat diikutsertakan dalam upaya perlindungan hutan.”

Pasal 50 (2) “Setiap orang dilarang: [b] membakar hutan; [f] membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan”.

Pasal 78 (1) “Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (1) diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp7.500.000.000 (lima miliar rupiah)”.

Pasal 78 (4) “Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2) huruf [b], yaitu membakar hutan, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp7.500.000.000 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah)”.

Pasal 78 (5) “Setiap orang yang karena kelalaianya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2[b]: membakar hutan) diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp3.500.000.000 (tiga miliar lima ratus juta rupiah)”.

Pasal 78 (9) “Setiap orang yang karena kelalaianya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2 [f]) diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp2.000.000.000 (dua miliar lima rupiah)”.

Pasal 78 (11) “Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (1) dan (2) apabila dilakukan oleh korporasi dan/atau atas nama korporasi, korporasi dan pengurusnya dikenai pidana dengan pemberatan 1/3 (sepertiga) dari denda pidana pokok.

Pasal 78 (12) "Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan/atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan/atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk negara".

Pasal 80 (1) "Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada negara untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan".

Pasal 80 (2) "Setiap pemegang Perizinan Berusaha pemanfaatan hutan yang diatur dalam Undang-Undang ini apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenai sanksi administratif".

B. Prinsip-prinsip Penyusunan Norma

Prinsip/Asas hukum merupakan "jantung" peraturan hukum, karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Asas-asas hukum ini merupakan sarana yang membuat hukum hidup, tumbuh dan berkembang dan juga menunjukkan bahwa hukum bukan sekedar peraturan belaka. Asas hukum bukanlah peraturan hukum, namun tidak ada hukum yang bisa dipahami tanpa mengetahui asas-asas yang berada di dalamnya.⁴⁹

Menurut Soedikno Mertokusumo asas hukum bukan merupakan hukum konkret, melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan, putusan hakim yang

⁴⁹ Sajipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. 2001, hlm. 47.

merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan yang konkret tersebut.⁵⁰

Menurut Hamid S. Attamimi bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya ada beberapa pegangan yang harus dikembangkan guna memahami asas-Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*) secara benar, meliputi: Pertama, Asas yang terkandung dalam Pancasila selaku asas-Asas hukum umum bagi peraturan perundang-undangan; Kedua, asas-Asas negara berdasar atas hukum selaku asas-Asas hukum umum bagi perundang-undangan; Ketiga, asas-Asas pemerintahan berdasar sistem konstitusi selaku asas-Asas umum bagi perundang-undangan, dan Keempat, asas-Asas bagi perundang-undangan yang dikembangkan oleh ahli.⁵¹

Dalam menyusun norma dan kaidah pengaturan materi muatan suatu Rancangan Peraturan Daerah disusun berdasarkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang di atur pada Pasal 5 maka akan dipaparkan beberapa asas penyusunan peraturan sebagai berikut:

- 1) Asas Kejelasan Tujuan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.
- 2) Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-

⁵⁰ Soedikno Mertokusumo. *Penemuan Hukum Sebagai Pengantar*. Yogyakarta: CV Maha Karya Pustaka. 2020, hlm 8.

⁵¹ Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Waktu PELITA I-PELITA IV*, Disertasi. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundangundangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

- 3) Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
- 5) Asas Kedayagunaan dan kehasigunaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 6) Asas Kejelasan Rumusan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
- 7) Asas keterbukaan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk

memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berkaitan dengan Prinsip/Asas hukum Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan adalah sebagai berikut:

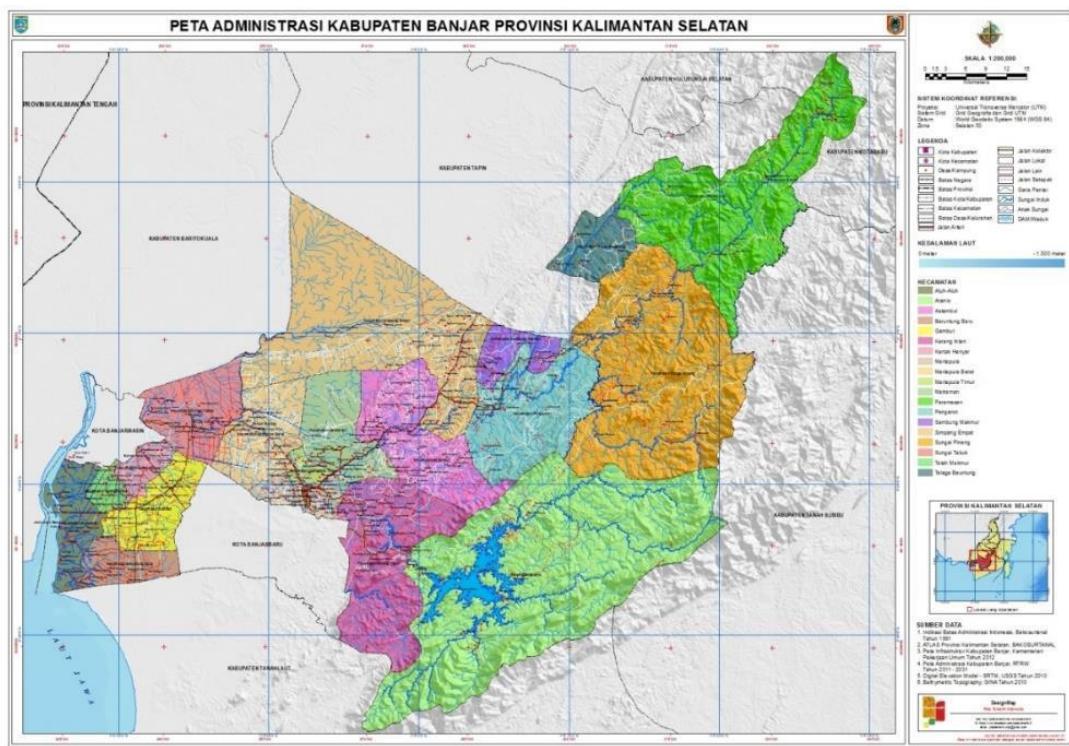
- 1) Asas keadilan dan kepastian hukum adalah penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang diselenggarakan dengan berlandaskan hukum/ketentuan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum berlaku untuk semua lapisan masyarakat.
- 2) Asas keberlanjutan adalah setiap orang memikul kewajiban dan tanggung jawab terhadap generasi mendatang dan terhadap sesamanya dalam satu generasi untuk menjaga kelestarian hutan dan lahan.
- 3) Asas partisipasi masyarakat adalah bahwa keterlibatan masyarakat dalam melakukan kegiatan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan memiliki peran yang sangat signifikan dalam rangka menjaga kelestarian hutan dan lahan.
- 4) Asas tanggung gugat adalah bahwa evaluasi kinerja penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dilaksanakan dengan mengevaluasi pelaksanaan yang telah dilakukan dengan perencanaan yang telah dibuat secara sederhana, terukur, dapat dicapai, rasional, dan kegiatannya dapat dijadwalkan.
- 5) Asas prioritas adalah bahwa kebakaran hutan dan lahan merupakan perkara yang perlu penanganan segera sehingga penanganan penyelidikan, penyidikan, ataupun penuntutan perlu didahulukan.
- 6) Asas keterpaduan dan koordinasi adalah kegiatan penangguangan kebakaran hutan dan lahan diselenggarakan dengan mengintegrasikan berbagai kepentingan yang bersifat lintas sektor, lintas pemangku kepentingan, dan koordinasi antarsektor dan antar kepentingan sangat diperlukan. Pemangku

kepentingan antara lain Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

C. Kajian Terhadap Praktek Penyelenggaraan, Kondisi Yang Ada, Serta Permasalahan Yang Dihadapi.

Kabupaten Banjar merupakan salah satu kabupaten yang berada di Provinsi Kalimantan Selatan. Ibu Kota dari Kabupaten Banjar adalah Kota Martapura atau sering disebut dengan nama Kota Serambi Mekkah. Luas wilayah Kabupaten Banjar sendiri adalah sekitar 12,20% dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Selatan, tepatnya adalah 4.668,50 km².⁵²

Gambar 1. 1. Peta Administrasi Kabupaten Banjar



Sumber : Pemerintah Kabupaten Banjar, 2013

⁵² Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Banjar 2021-2026, hlm. 16.

Kabupaten Banjar terbagi menjadi 20 wilayah Kecamatan, 277 Desa dan 13 Kelurahan. Kecamatan yang memiliki wilayah paling luas yaitu Kecamatan Aranio dengan luas 1.166,35 km² (24,98%), dan kecamatan dengan luas wilayah paling kecil yaitu Kecamatan Martapura Timur dengan luas wilayah hanya 29,99 km² (0,64%).⁵³

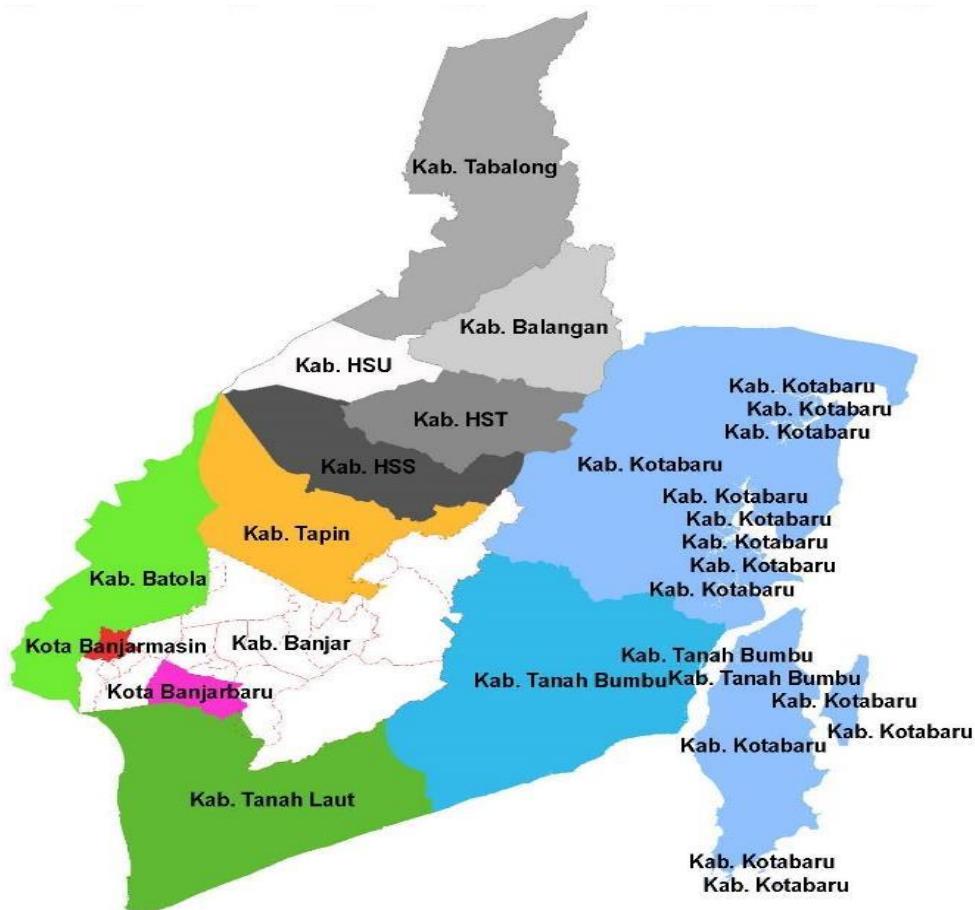
Secara administratif, Kabupaten Banjar berbatasan dengan daerah sebagai berikut:⁵⁴

- 1) Kabupaten Tapin dan Kabupaten Hulu Sungai Selatan di sebelah Utara;
- 2) Kabupaten Kotabaru dan Kabupaten Tanah Bumbu di sebelah Timur;
- 3) Kabupaten Tanah Laut dan Kota Banjarbaru di sebelah Selatan; serta
- 4) Kabupaten Barito Kuala dan Kota Banjarmasin di sebelah Barat.

⁵³ *Ibid*, hlm.

⁵⁴ *Ibid*, hlm.17

Gambar 1. 2. Peta Kabupaten Banjar terhadap Provinsi Kalimantan Selatan



Sumber : PUPR Kabupaten Banjar, 2020

Keadaan iklim di Kabupaten Banjar secara umum sama dengan daerah lain di tanah air, yaitu termasuk iklim tropis yang mengenal 2 (dua) perubahan putaran musim, yaitu musim Kemarau (Mei sampai dengan Oktober) dan musim hujan (November sampai dengan sekitar bulan April). Keadaan ini berkaitan erat dengan arus angin yang bertiup di Indonesia. Pada bulan Juni sampai dengan September arus angin berasal dari Australia dan tidak banyak mengandung uap air, sehingga mengakibatkan musim kemarau di Indonesia. Sebaliknya pada bulan Desember sampai dengan Maret arus angin banyak mengandung uap air yang berasal dari Asia dan Samudera Pasifik setelah melewati beberapa lautan, dan pada bulan-bulan tersebut

biasanya terjadi musim hujan. Keadaan seperti ini berganti setiap setengah tahun setelah melewati masa peralihan pada bulan April-Mei dan Oktober-November.⁵⁵

Dari sisi penggunaan lahan, data luas tutupan lahan di Wilayah Kabupaten Banjar pada tahun 2020 adalah luasan lahan untuk badan air, belukar, hutan lahan kering sekunder, hutan mangrove sekunder, perkebunan, pertambangan, pertanian lahan kering, kebun campuran, rawa, padang rumput, sawah, dan tanah terbuka.⁵⁶ Tutupan lahan Kabupaten Banjar dapat dilihat Tabel 1. 1 berikut:

Tabel 1. 1. Luas Tutupan Lahan Kabupaten Banjar

Jenis Tutupan Lahan	Luasan (Ha)	Persentase
Badan Air	10.903,75	2,36
Belukar	59.142,16	12,82
Hutan Lahan Kering Sekunder/Bekas Tebangan	152.336,70	33,02
Hutan Mangrove Sekunder/Bekas Tebangan	92,55	0,02
Perkebunan/Kebun	146.421,82	31,74
Permukiman/Lahan Terbangun	11.556,05	2,51
Pertambangan	1.663,65	0,36
Pertanian Lahan Kering	6.622,50	1,44
Pertanian Lahan Kering campur semak/Kebun campur	2.909,84	0,63
Rawa	998,88	0,22
Savana/Padang Rumput	7.763,70	1,68
Sawah	54.970,56	11,92
Tanah Terbuka	5.903,91	1,28
Jumlah	461.286,08	100

Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Banjar, 2019

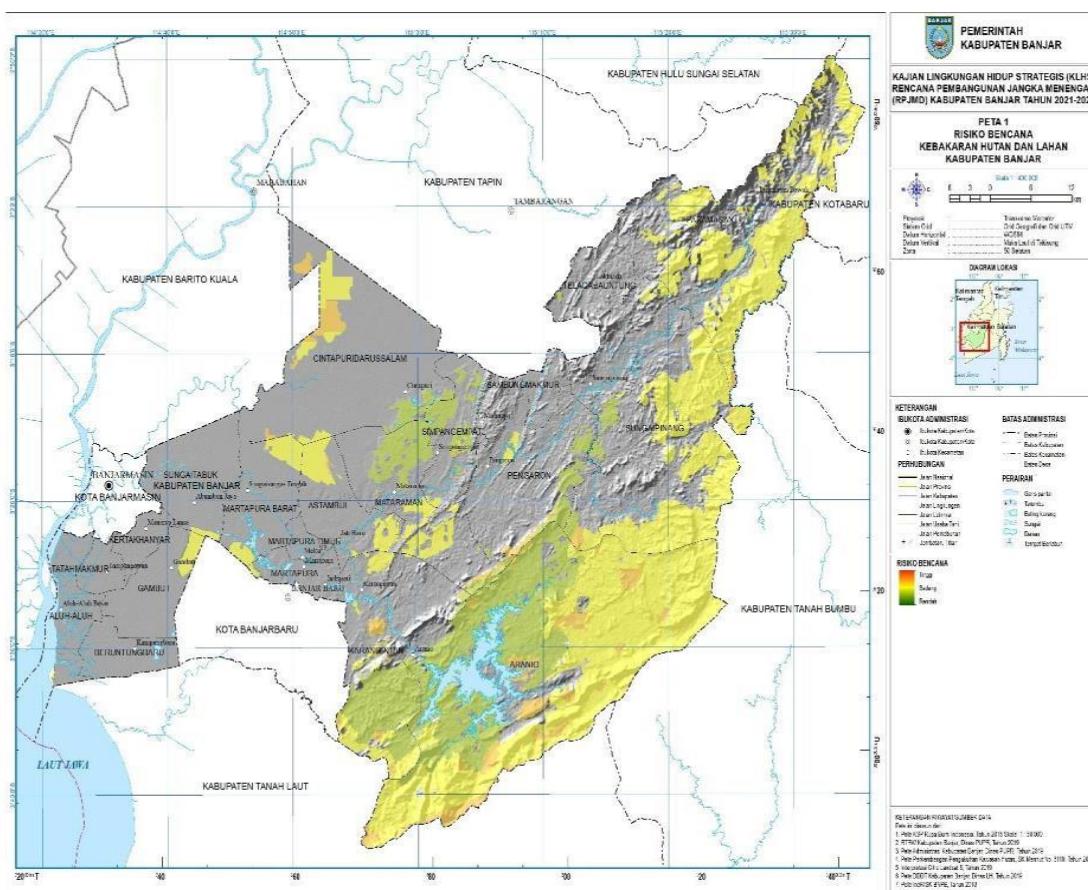
Berdasarkan Tabel 1. 1 di atas, jenis tutupan lahan terbesar di Kabupaten Banjar pada tahun 2020 adalah hutan lahan kering sekunder yaitu sebesar 152.336,70 ha, diikuti oleh perkebunan yaitu sebesar 146.421,82 ha. Persentase luas hutan lahan sekunder di Kabupaten Banjar adalah sebesar 33,02%, sedangkan perkebunan adalah sebesar 31,74% dari luas wilayah Kabupaten Banjar.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 20.

⁵⁶ *Ibid*, hlm. 25

Berdasarkan analisis risiko dan kerawanan bencana yang mengacu pada hasil kajian Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) tahun 2018, Kabupaten Banjar memiliki potensi risiko bencana banjir, cuaca ekstrem, gelombang dan abrasi, gempa bumi, kebakaran hutan dan lahan, kekeringan, tanah longsor dan khusus multi bencana sebagaimana disajikan pada Gambar dibawah ini.

**Gambar 1. 3. Resiko Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan
Kabupaten Banjar**



Sumber : Bappeda Litbang Kabupaten Banjar, 2020

Banjir masih menjadi potensi bencana yang cukup besar di daerah Kabupaten Banjar yang hampir terdapat di semua kecamatan. Kebakaran hutan di sebagian kecamatan juga menjadi ancaman bagi

Kabupaten Banjar.⁵⁷ Berdasarkan Kajian Indeks Risiko Bencana (IRBI) tahun 2022, Kabupaten Banjar memiliki Indeks Risiko Bencana 150.41 (Tinggi).⁵⁸ Di Kabupaten Banjar terdapat 4 potensi bencana yang biasa terjadi yang tersebar di beberapa wilayah antara lain:

- 1) Kawasan rawan tanah longsor terdapat di Kecamatan Aranio, Kecamatan Karang Intan, Kecamatan Paramasan, Kecamatan Pengaron, Kecamatan Sambung Makmur, dan Kecamatan Sungai Pinang.
- 2) Kawasan rawan banjir (ROB) terdapat di Kecamatan Martapura, Sungai Tabuk, dan Aluh-Aluh
- 3) Kawasan rawan kebakaran terdapat di Martapura, Kecamatan Martapura Timur, Kecamatan Astambul, Kecamatan Sungai Tabuk, Kecamatan Kertak Hanyar, dan Kecamatan Gambut.
- 4) Kawasan angin puting beliung terdapat di Kecamatan Martapura dan Beruntung Baru.⁵⁹

Berdasarkan RPJMD, Kebakaran hutan dan lahan merupakan salah satu permasalahan krusial sebagai permasalahan lingkungan hidup sehingga menjadi salah satu isu prioritas penting dalam kebijakan pembangunan daerah.⁶⁰ Bagi Kabupaten Banjar, Keseimbangan dan keharmonisan pembangunan infrastruktur dalam menunjang aktifitas ekonomi dan sosial harus disinergikan dengan kebutuhan lingkungan sehingga terjadi sustainable development. Pembangunan infrastruktur harus memadukan kepentingan lingkungan, ekonomi dan sosial kemanusiaannya.

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 28

⁵⁸ BNPB, *Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI)*, 2022.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 29.

⁶⁰ *Ibid*, hlm. 288.

D. Kajian Implikasi Penerapan Peraturan Daerah Terhadap Aspek Kehidupan Masyarakat Dan Dampaknya Terhadap Aspek Beban Keuangan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa dalam sebuah Naskah akademik perlu menggunakan metode RIA dan ROCCIPI. RIA merupakan metode penilaian dampak kebijakan. Pendekatan ini membantu menilai apakah sebuah peraturan memang dibutuhkan, berapa biaya dan apa manfaat peraturan tersebut, dan apakah ada alternatif yang lebih baik selain peraturan. Sedangkan ROCCIPI merupakan metode analisis dengan melalui pendekatan terhadap fakta-fakta yang ada dan dikembangkan berdasarkan pengalaman.

Berdasarkan analisis RIA dan Roccipi, implikasi penerapan peraturan daerah tentang sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan terhadap aspek kehidupan masyarakat tentu akan memberikan kekuatan hukum dan kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banjar untuk mengatur dan melaksanakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diwilayahnya. Dengan dasar hukum yang jelas, masyarakat juga akan mendapatkan kepastian mengenai kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di daerah. Disamping itu dengan diberlakukannya peraturan daerah tentang sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan ini maka daerah memiliki landasan hukum yang lebih kuat dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan dan evaluasi dalam pelaksanaan usaha/kegiatan/tindakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan untuk para pihak terkait, sehingga terjaminnya efektifitas dan efisiensi jangkauan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Terhadap aspek beban keuangan daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 109 Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan

Republik Indonesia Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan: *“Pemerintah Kabupaten yang wilayah administrasinya rawan karhutla wajib mengalokasikan dana dari APBD dan sumber dana lain sesuai dengan peraturan perundangan untuk dalkarhutla yang dilakukan oleh Satuan Kerja Dalkarhutla Pemerintah Daerah, pihak terkait dan masyarakat di wilayahnya.”* Berdasarkan hal tersebut pengaturan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan peraturan daerah justru akan memperjelas dan memberikan dasar harmonisasi dengan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dengan kehadiran Peraturan Daerah ini, kegiatan pelaksanaan APBD dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar akan menjadi lebih jelas dan terarah.

BAB III

EVALUASI DAN ANALISIS

PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN TERKAIT

Hukum sebagai perangkat norma-norma kehidupan masyarakat adalah salah instrumen terciptanya aktivitas segenap *stakeholders* daerah yang terlibat secara aktif dalam penangguangan kebakaran hutan dan lahan. Berdasarkan fakta yuridis peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang diatur dalam Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan dan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, maka dirasa perlu pemerintah daerah untuk menindak lanjuti pembuatan Peraturan Daerah tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan. Hal ini bertujuan agar tercipta landasan yang kuat bagi pemerintah daerah untuk dapat menangani kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di wilayahnya.

Sebagaimana yang disampaikan oleh Prof Bagir Manan⁶¹ bahwa peraturan perundang-undangan adalah setiap putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh lembaga yang mempunyai fungsi sebagai legislatif. Begitupula dengan peraturan daerah sebagai peraturan tertulis yang ditetapkan dan dikeluarkan oleh legislatif daerah. Peraturan daerah mempunyai berbagai fungsi yang dapat diaktualisasikan keeksistensinya. Adapun beberapa fungsi peraturan daerah adalah:

1. Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU Pemerintah Daerah.

⁶¹ Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL Co, hlm 25

2. Sebagai Peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hierarkinya dibandingkan peraturan daerah.
3. Sebagai penampung kekhususan, keragaman daerah, serta penyalur aspirasi masyarakat di daerah yang pengaturannya tetap dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945.
4. Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah di berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Terkait dengan sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan tergambar pada sejumlah peraturan-peraturan perundang-undangan yang sudah dikeluarkan oleh Pemerintah. Adapun peraturan-peraturan perundang-undangan yang terkait adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Pasal 18

- 2) Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

2. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 03 Tahun 1953 tentang Pembentukan Daerah Tingkat II di Kalimantan sebagai Undang-Undang

Sebagai dasar hukum bagi landasan kewenangan atributif maupun delegatif Pemerintahan di Kabupaten Banjar.

3. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Pasal 50 Ayat (2) huruf d:

Setiap orang dilarang membakar hutan

Pasal 78 Ayat (2):

Barang siapa dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).

4. Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Pasal 5

Pemerintah dan Pemerintah daerah menjadi penanggung jawab dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana.

Pasal 8

Tanggung jawab pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. penjaminan pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi yang terkena bencana sesuai dengan standar pelayanan minimum;
- b. pelindungan masyarakat dari dampak bencana;
- c. pengurangan risiko bencana dan pemanfaatan pengurangan risiko bencana dengan program pembangunan; dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan belanja daerah yang memadai.

Pasal 9

Wewenang pemerintah daerah dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana meliputi:

- a. penetapan kebijakan penanggulangan bencana pada wilayahnya selaras dengan kebijakan pembangunan daerah;

- b. pembuatan perencanaan pembangunan yang memasukkan unsur-unsur kebijakan penanggulangan bencana;
- c. pelaksanaan kebijakan kerja sama dalam penanggulangan bencana dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota lain;
- d. pengaturan penggunaan teknologi yang berpotensi sebagai sumber ancaman atau bahaya bencana pada wilayahnya;
- e. perumusan kebijakan pencegahan penguasaan dan pengurusan sumber daya alam yang melebihi kemampuan alam pada wilayahnya; dan
- f. penertiban pengumpulan dan penyaluran uang atau barang pada wilayahnya

Pasal 18

- 1) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 membentuk badan penanggulangan bencana daerah.
- 2) Badan penanggulangan bencana daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
 - a. badan pada tingkat provinsi dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah gubernur atau setingkat eselon Ib; dan
 - b. badan pada tingkat kabupaten/kota dipimpin oleh seorang pejabat setingkat di bawah bupati/walikota atau setingkat eselon IIa.

Pasal 20

Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai fungsi:

- a. perumusan dan penetapan kebijakan penanggulangan bencana dan penanganan pengungsi dengan bertindak cepat dan tepat, efektif dan efisien; serta
- b. pengoordinasian pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Pasal 21

Badan penanggulangan bencana daerah mempunyai tugas:

- a. menetapkan pedoman dan pengarahan sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara;
- b. menetapkan standardisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana;
- d. menyusun dan menetapkan prosedur tetap penanganan bencana;
- e. melaksanakan penyelenggaraan penanggulangan bencana pada wilayahnya;
- f. melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana;
- g. mengendalikan pengumpulan dan penyaluran uang dan barang;
- h. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan belanja daerah; dan
- i. melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan
- j. perundang-undangan

5. Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 69 Ayat (1) huruf H

Setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar

Pasal 69 Ayat (2)

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

Pasal 108

Setiap orang yang melakukan pembakaran lahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp.10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah).

6. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan.

Pasal 1

Peraturan Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Walikota/Walikota.

Pasal 14

Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.

7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang No 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU tentang Pemerintahan Daerah) mengatur urusan

pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah Kabupaten/Kota. Relevansi penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dengan UU tentang Pemda ini adalah mengenai; *Pertama*, pembagian urusan pemerintahan di bidang ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (Pasal 12 Ayat (1)); *Kedua*, Lingkungan Hidup yang merupakan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (Pasal 12 Ayat (2)), dan *Ketiga*, Kehutanan yang merupakan urusan pemerintahan pilihan (Pasal 12 Ayat (3)).

8. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan.

Pasal 56

- 1) Setiap Pelaku Usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar
- 2) Setiap Pelaku Usaha perkebunan berkewajiban memiliki sistem, sarana, dan prasarana pengendalian kebakaran lahan dan kebun.

Pasal 108

Setiap Pelaku Usaha perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan densan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp.10,000.000.000,00 (seputuh miliar rupiah)

9. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang No 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja

Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan juga diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang mana telah melakukan perubahan beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 terkait tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Beberapa Pasal dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang mengalami perubahan dalam mengatur khusus mengenai kewajiban perlindungan hutan, termasuk pencegahan kebakaran hutan, di antaranya adalah Pasal 48, 49, 50, dan 78.

Pasal 48 (3), misalnya, “Pemegang Perizinan Berusaha terkait pemanfaatan hutan serta pihak-pihak yang menerima wewenang pengelolaan hutan wajib melindungi hutan dalam areal kerjanya [penjelasan: termasuk dari kerusakan akibat kebakaran]. Pasal 48 (4) “Perlindungan hutan pada hutan hak dilakukan oleh pemegang haknya”. Pasal 48 (5) “Untuk menjamin pelaksanaan perlindungan hutan yang sebaik-baiknya, masyarakat diikutsertakan dalam upaya perlindungan hutan.”

Pasal 50 (2) “Setiap orang dilarang: [b] membakar hutan; [f] membuang benda-benda yang dapat menyebabkan kebakaran dan kerusakan serta membahayakan keberadaan atau kelangsungan fungsi hutan”.

Pasal 78 (1) “Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (1) diancam dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp7.500.000.000 (lima miliar rupiah)”.

Pasal 78 (4) “Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2) huruf [b], yaitu

membakar hutan, diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp7.500.000.000 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah)".

Pasal 78 (5) "Setiap orang yang karena kelalaianya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2[b]: membakar hutan) diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp3.500.000.000 (tiga miliar lima ratus juta rupiah)".

Pasal 78 (9) "Setiap orang yang karena kelalaianya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (2[f]) diancam dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp2.000.000.000 (dua miliar lima rupiah)".

Pasal 78 (11) "Tindak pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 (1) dan (2) apabila dilakukan oleh korporasi dan/atau atas nama korporasi, korporasi dan pengurusnya dikenai pidana dengan pemberatan 1/3 (sepertiga) dari denda pidana pokok.

Pasal 78 (12) "Semua hasil hutan dari hasil kejahatan dan pelanggaran dan/atau alat-alat termasuk alat angkutnya yang dipergunakan untuk melakukan kejahatan dan/atau pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal ini dirampas untuk negara".

Pasal 80 (1) "Setiap perbuatan melanggar hukum yang diatur dalam undang-undang ini, dengan tidak mengurangi sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78, mewajibkan kepada penanggung jawab perbuatan itu untuk membayar ganti rugi sesuai dengan tingkat kerusakan atau akibat yang ditimbulkan kepada negara untuk biaya rehabilitasi, pemulihan kondisi hutan, atau tindakan lain yang diperlukan".

Pasal 80 (2) "Setiap pemegang Perizinan Berusaha pemanfaatan hutan yang diatur dalam Undang-Undang ini apabila melanggar ketentuan di luar ketentuan pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 78 dikenai sanksi administratif".

10. Peraturan Perundang-Undangan Lain Yang Terkait

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan;
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan;
- 4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah;
- 5) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan;
- 6) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Perencanaan Kehutanan, Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan Dan Perubahan Fungsi Kawasan Hutan, Serta Penggunaan Kawasan Hutan;
- 7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Tata Hutan Dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan Di Hutan Lindung Dan Hutan Produksi.
- 8) Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, YURIDIS DAN SOSIOLOGIS

Proses pembentukan Peraturan Daerah membutuhkan partisipasi masyarakat agar hasil akhir dari Peraturan Daerah dapat memenuhi aspek keberlakuan hukum dan dapat dilaksanakan sesuai tujuan pembentukannya. Partisipasi masyarakat dalam hal ini dapat berupa masukan dan sumbang pikiran dalam perumusan substansi pengaturan Peraturan Daerah. Hal ini sangat sesuai dengan butir-butir konsep sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Sudikno Mertokusumo⁶² bahwa hukum atau perundang-undangan akan dapat berlaku secara efektif apabila memenuhi tiga daya laku sekaligus yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis. Disamping itu juga harus memperhatikan efektifitas/daya lakunya secara ekonomis dan politis.

Masing-masing unsur atau landasan daya laku tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: (1) landasan filosofis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Daerah jangan sampai bertentangan dengan nilai-nilai hakiki ditengah-tengah masyarakat, misalnya agama dan adat istiadat; (2) daya laku yuridis berarti bahwa perundang-undangan tersebut harus sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku dan dalam proses penyusunannya sesuai dengan aturan main yang ada. Asas-asas hukum umum yang dimaksud disini contohnya adalah *asas “retroaktif”, “lex specialis derogat lex generalis”*; *lex superior derogat lex inferior*; dan *“lex posteriori derogat lex priori”*; (3) produk-produk hukum yang dibuat harus memperhatikan unsur sosiologis, sehingga setiap produk hukum yang mempunyai akibat atau dampak kepada masyarakat dapat diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan; (4) landasan ekonomis, yang maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah daerah dapat berlaku sesuai dengan tuntutan ekonomis masyarakat

⁶² Sudikno Mertekosumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: CV Maha Karya Pustaka, 2020. hlm 95

dan mencakup berbagai hal yang menyangkut kehidupan masyarakat, misalkan pengembangan dan pelindungan koperasi dan usaha kecil ekonomi kreatif (5) landasan politis, maksudnya agar produk hukum yang diterbitkan oleh pemerintah daerah dapat berjalan sesuai dengan tujuan tanpa menimbulkan gejolak ditengah-tengah masyarakat.

Tidak dipenuhinya kelima unsur daya laku tersebut diatas akan berakibat tidak dapat berlakunya hukum dan perundang-undangan secara efektif. Kebanyakan produk hukum yang ada saat ini hanyalah berlaku secara yuridis tetapi tidak berlaku secara filosofis dan sosiologis. Ketidaktaatan asas dan keterbatasan kapasitas daerah dalam penyusunan produk hukum yang demikian ini yang dalam banyak hal menghambat pencapaian tujuan otonomi daerah. Dalam hal ini, keterlibatan masyarakat akan sangat menentukan aspek keberlakuan hukum secara efektif. Dari pandangan Pound ini dapat disimpulkan bahwa unsur normatif dan empirik dalam suatu peraturan hukum harus ada; keduanya adalah sama-sama perlunya. Artinya, hukum yang pada dasarnya adalah gejala-gejala dan nilai-nilai yang dalam masyarakat sebagai suatu pengalaman dikonkretisasi dalam suatu norma-norma hukum melalui tangan para ahli-ahli hukum sebagai hasil rasio yang kemudian dilegalisasi atau diberlakukan sebagai hukum oleh negara. Unsur utama adalah nilai-nilai keadilan masyarakat harus senantiasa selaras dengan cita-cita keadilan negara yang dimanifestasikan dalam suatu produk hukum.

A. LANDASAN FILOSOFIS

Peraturan perundang-undangan selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat dan bernegara hendak diarahkan. Begitupun jika hendak merumuskan suatu Peraturan Daerah maka *ideal norms* harus mempunyai tujuan pada cita-cita luhur kehidupan masyarakat di wilayah tersebut.

Cita-cita filosofis yang terkandung di dalam setiap Peraturan Daerah hendaknya mencerminkan cita-cita filosofis yang dianut oleh masyarakat yang bersangkutan. Jadi dalam pembentukan Peraturan Daerah jangan sampai yang terkandung di dalam Peraturan Daerah tersebut justru mencerminkan kehidupan masyarakat lain yang tidak sesuai dengan kehidupan masyarakat tersebut. Dalam konteks kehidupan bermasyarakat dan bernegara Pancasila sebagai falsafah haruslah tercermin dalam pertimbangan filosofis yang akan menjadi sandaran wajib dalam pembentukan Peraturan Daerah.

Pancasila dan UUD 1945 harus dijadikan landasan filosofis untuk masyarakat Indonesia, baik itu untuk pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya. Falsafah bangsa Indonesia harus dijunjung tinggi, jangan sampai dalam pembentukan peraturan mengikuti falsafah negara lain yang secara jelas tidak sesuai dengan kehidupan Bangsa Indonesia.

Setiap masyarakat selalu mempunyai *rechtsidee* yakni apa yang masyarakat harapkan dari hukum, misalnya hukum diharapkan untuk menjamin adanya keadilan, kemanfaatan dan ketertiban maupun kesejahteraan. Cita hukum atau *rechtsidee* tumbuh dalam sistem nilai masyarakat tentang baik dan buruk, pandangan mereka mengenai hubungan individual dan kemasyarakatan dan lain sebagainya termasuk pandangan tentang dunia gaib. Semua ini bersifat filosofis, artinya menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat⁶³

Menurut Rudolf Stammier⁶⁴ cita hukum adalah konstruksi pikiran yang merupakan keharusan untuk mengarahkan hukum pada cita-cita yang diinginkan masyarakat. Selanjutnya Gustav Radbruch seorang ahli filsafat hukum seperti Stammler dari aliran Neo-Kantian

⁶³Bagir Manan, *op.cit*

⁶⁴Warasih, *op.cit*

menyatakan bahwa cita hukum berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif dan konstruktif. Tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya.

Menemukan filosofis berarti melakukan pengkajian secara mendalam untuk mencari dan menemukan hakikat sesuatu yang sesuai dan menggunakan dengan nalar sehat. Menurut sistem demokrasi modern, kebijakan bukanlah berupa cetusan pikiran atau pendapat dari pejabat negara atau pemerintahan yang mewakili rakyat akan tetapi juga opini publik (suara rakyat) yang memiliki porsi sama besarnya untuk mencerminkan (terwujud) dalam kebijakan-kebijakan publik.

Nilai-nilai luhur bangsa Indonesia yang kemudian terkristalisasi dalam sila-sila Pancasila menjiwai dalam penyelenggaraan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam penyelenggaraan hukum dalam rangka mewujudkan keadilan. Seluruh sila dalam Pancasila menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar, sementara tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar.

B. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis adalah suatu dasar dari demensi kemasyarakatan, artinya sebuah peraturan tidak boleh menimbulkan kegelisahan di masyarakat, sekaligus bertentangan dengan norma-norma yang ada di masyarakat. Sebaliknya bahwa suatu peraturan daerah harus bisa diterima segenap komunitas masyarakat, sehingga masyarakat bisa mendukung pelaksanaan peraturan tersebut.

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Banjar merupakan suatu ancaman terhadap rusaknya lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial serta budaya. Selain

itu kebakaran hutan dan lahan juga menimbulkan gangguan kesehatan terhadap manusia. Berdasarkan hal tersebut maka, landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan dan kebutuhan masyarakat dan daerah penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, meliputi:

- a. Keamanan masyarakat/perlindungan masyarakat terhadap bencana kebakaran hutan dan lahan.
- b. Masyarakat merasa lebih aman, nyaman, dan semakin sejahtera.
- c. Mewujudkan masyarakat dalam arti luas yang tangguh bencana kebakaran hutan dan lahan.
- d. Mewujudkan kepedulian sektor swasta dalam upaya-upaya Pengurangan Risiko Bencana (PRB) kebakaran hutan dan lahan.
- e. Pemerintah Daerah semakin efektif dan efisien dalam penyelenggaraan PRB kebakaran hutan dan lahan.
- f. Mendorong dan menguatkan rasa kebersamaan dan semangat kegotongroyongan yang menjadi ciri bangsa Indonesia terus didorong dan dikuatkan.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, atau peraturannya memang sama sekali belum ada. Landasan yuridis ini menjadi dasar kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan agar tidak bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal.

Landasan yuridis dalam pembentukan Raperda ini adalah berkaitan dengan perlunya pengaturan mengenai sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, yang lebih terencana, terkoordinasi, dan terpadu untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Disamping itu dalam rangka meningkatkan tugas pokok dan fungsi pemerintahan daerah dalam Pengurangan Risiko Bencana kebakaran hutan dan lahan, terutama dari aspek koordinasi dan komando dalam berbagai kondisi sesuai dengan tahapan (siklus) penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan, aspek kelembagaan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan antara pemerintah daerah dengan *stake holder* terkait belum optimal, sehingga perlu peraturan yang jelas hubungan tersebut, pengembangan sumber daya manusia, pengembangan Sistem Peringatan Dini, perbaikan sistem anggaran dan penganggaran.

BAB V
JANGKAUAN, ARAH PERATURAN DAN
RUANG LINGKUP MATERI MUATAN PERATURAN DAERAH

A. Jangkauan

Rancangan Peraturan Daerah tentang sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan menjangkau hal-hal pengaturan yang berkenaan dengan penyelenggaraan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar. Dengan pengaturan ini, dapat tercipta harmonisasi pengaturan serta kepastian hukum dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar.

Adapun muatan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini akan mengatur bab-bab sebagai berikut:

BAB I KETENTUAN UMUM

BAB II PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

BAB III PENGENDALIAN DAMPAK KARHUTLA

BAB IV PERAN SERTA DAN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT

BAB V PEMBINAAN DAN PENGAWASAN

BAB VI INSENTIF

BAB VII PEMBIAYAAN

BAB VIII SANKSI ADMINISTRATIF

BAB IX KETENTUAN PENYIDIKAN

BAB X KETENTUAN PIDANA

BAB XI KETENTUAN PENUTUP

B. Arah Peraturan Peraturan Daerah

Naskah Akademik yang pada akhirnya menghasilkan Draft Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Banjar tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, dimaksudkan untuk mengatur usaha/kegiatan/tindakan pengorganisasian berupa

pengelolaaan sumberdaya manusia dan sarana prasarana serta operasional pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan, termasuk dukungan manajemen pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan dengan melibatkan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait.

C. Ruang Lingkup Materi Muatan Peraturan Daerah

1. Judul

Secara teoritis-yuridis, judul suatu peraturan perundang-undangan termasuk Peraturan Daerah haruslah disusaiakan sedemikian rupa sehingga dapat mencerminkan isi Rancangan Peraturan Daerah. Karena hakekat Rancangan Peraturan Daerah adalah mengenai bagaimana mewujudkan kepastian hukum dan kelancaran dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, sehingga judul Rancangan Peraturan Daerah ini ditetapkan menjadi "Sistem Penangguangan Kebakaran Hutan dan Lahan" Kabupaten Banjar.

2. Ketentuan Umum

Ketentuan umum berisi definisi operasional yang akan digunakan dalam Rancangan Peraturan Daerah, hal ini dimaksudkan untuk membatasi konsep definisi agar tetap fokus pada penyelenggaraan penangguangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar. Adapun ketentuan umum adalah sebagai berikut:

1. Daerah adalah Kabupaten Banjar.
2. Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah yang terdiri atas Bupati Banjar dan perangkat daerah.
3. Bupati adalah Bupati Kabupaten Banjar
4. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut DPRD, adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Banjar.
5. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Banjar, selanjutnya disebut BPBD adalah badan yang berperan dan

berfungsi sebagai koordinator dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

6. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penyelamatan Kabupaten Banjar selanjutnya di sebut DPKP adalah Dinas yang berperan dalam pemadaman kebakaran dan penyelamatan.
7. Orang adalah setiap orang, kelompok/masyarakat atau badan usaha yang bertanggung jawab terhadap semua kegiatan pembakaran dan kejadian kebakaran di wilayah kerjanya serta akibat yang ditimbulkan dari kegiatan/kejadian tersebut.
8. Badan Hukum adalah badan atau perkumpulan yang dalam lalu lintas hukum diakui sebagai subyek hukum seperti, perseroan, yayasan, lembaga, dan sebagainya.
9. Masyarakat adalah kesatuan sosial yang terdiri atas warga Negara Republik Indonesia yang tinggal dan bermukim di dalam dan/atau disekitar areal kerja pemanfaatan hutan, usaha pertanian dan perkebunan yang memiliki komunitas sosial dengan kesamaan mata pencaharian yang bergantung pada potensi dan aktivitas yang dapat berpengaruh terhadap keberlangsungan usaha pemanfaatan hutan dan usaha pertanian dan perkebunan.
10. Masyarakat Peduli Api yang selanjutnya disingkat MPA adalah masyarakat yang secara sukarela peduli terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang telah dilatih atau diberi pembekalan serta dapat diberdayakan untuk membantu pengendalian kebakaran hutan dan lahan.
11. Lahan adalah suatu hamparan yang peruntukannya ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam rencana tata ruang wilayah Kabupaten.
12. Lahan sawah adalah lahan pertanian yang berpetak-petak dan dibatasi oleh pematang (Galangan) saluran untuk menahan/menyalurkan air, yang biasanya ditanami padi sawah tanpa memandah dari mana diperolehnya atau status lahan tersebut..

13. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
14. Kawasan hutan adalah wilayah-wilayah tertentu yang ditunjuk dan/atau ditetapkan untuk dipertahankan sebagai hutan berdasarkan peraturan Perundangan-undangan yang berlaku.
15. Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana di Daerah yang selanjutnya disingkat PPBD adalah adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang beresiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.
16. Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan yang selanjutnya disebut Sipkarhutla adalah upaya terpadu dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan berupa serangkaian usaha/kegiatan/tindakan pengorganisasian, pengelolaan sumber daya manusia, dan sarana prasarana serta operasional perencanaan, pencegahan, pemadaman, penanganan pasca kebakaran, dukungan evakuasi dan penyelamatan, termasuk dukungan manajemen pengendalian kebakaran hutan dan/atau lahan.
17. Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang selanjutnya disebut Dalkarhutla adalah semua aktivitas untuk melindungi hutan dan lahan dari kebakaran untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam pengelolaan hutan.
18. Kebakaran Hutan dan Lahan yang selanjutnya disebut Karhutla adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan dan/atau lahan, baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, yang ditandai dengan penjalaran api dengan bebas serta membakar hutan dan lahan yang dilaluinya sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya dan politik.

19. Kebakaran Bawah (*Ground Fire*) adalah kebakaran yang membakar bahan organik di bawah permukaan lahan, pada umumnya berupa serasah/humus dan gambut yang kering, yang dalam peristiwanya biasanya diawali dengan kebakaran di permukaan yang kemudian menyebar secara perlahan dan ke seluruh bagian bawah lapisan permukaan (tanah) dan sangat sulit dikendalikan.
20. Dukungan Evakuasi dan Penyelamatan adalah dukungan upaya membawa dan menyelamatkan korban manusia, tumbuhan, satwa dan asset publik sebelum atau pada saat terjadi kebakaran hutan dan/atau lahan.
21. Pemanfaatan hutan adalah kegiatan untuk memanfaatkan kawasan hutan, memanfaatkan jasa lingkungan, memanfaatkan hasil hutan kayu dan bukan kayu serta memungut hasil hutan kayu dan bukan kayu secara optimal dan adil untuk kesejahteraan masyarakat dengan tetap menjaga kelestariannya.
22. Perizinan Berusaha Pemanfaatan Hutan yang selanjutnya disingkat PBPH adalah Perizinan Berusaha yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatan Pemanfaatan Hutan.
23. Kesatuan Pengelolaan Hutan yang selanjutnya disingkat KPH adalah wilayah pengelolaan Hutan sesuai fungsi pokok dan peruntukannya, yang dikelola secara efisien, efektif, dan lestari.
24. Pelaku Usaha adalah orang perseorangan, atau badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang melakukan usaha atau kegiatan pada bidang tertentu.
25. Pelaku Usaha Perkebunan adalah Pekebun dan Perusahaan Perkebunan yang mengelola usaha perkebunan.
26. Perhutanan Sosial adalah sistem pengelolaan hutan lestari yang dilaksanakan dalam kawasan hutan negara atau Hutan Hak yang dilaksanakan oleh Masyarakat Setempat sebagai pelaku utama

- untuk meningkatkan kesejahteraannya, keseimbangan lingkungan dan dinamika sosial budaya dalam bentuk Hutan Desa, Hutan Kemasyarakatan, Hutan Tanaman Rakyat dan kemitraan kehutanan.
27. Penyidik Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PPNS adalah Pejabat Penyidik Pegawai Negeri Sipil tertentu di lingkungan Pemerintah Daerah yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran Peraturan Daerah.

3. Materi Pengaturan

Substansi hukum Peraturan Daerah ini mengatur secara spesifik tentang norma, standar, kriteria dan pedoman atas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan dan evaluasi dalam pelaksanaan usaha/kegiatan/tindakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan untuk para pihak terkait, untuk menjamin efektifitas dan efisiensi jangkauan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Di samping itu Peraturan Daerah ini juga mengakomodasi perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Peraturan daerah tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan dibuat dalam rangka: *Pertama*, menjamin terselenggaranya sistem penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh. *Kedua*, memberikan perlindungan kepada masyarakat dari dampak kebakaran hutan dan lahan. *Ketiga*, menjaga kelestarian lingkungan hidup, dan *Keempat*, mendorong peran serta masyarakat dalam usaha penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

BAB VI

PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang ada pada bab-bab di atas, maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Raperda tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini sangat diperlukan sebab Raperda ini merupakan landasan hukum untuk menjamin terselenggaranya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara terencana, terpadu, terkoordinasi dan menyeluruh.
2. Raperda tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini mempunyai landasan filosofis berupa dimana Seluruh sila dalam Pancasila menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar, sementara tujuan bernegara yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 juga menjadi landasan filosofis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar. Sedangkan landasan sosiologis berangkat dari fakta empiris bahwa kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Banjar merupakan suatu ancaman terhadap rusaknya lingkungan hidup yang mengakibatkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial serta budaya. Selain itu kebakaran hutan dan lahan juga menimbulkan gangguan kesehatan terhadap manusia. Selanjutnya landasan yuridisnya adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945) Pasal 18 ayat (6), Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang

No 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja, Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan, dan semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

3. Sasaran dari pembentukan Raperda tentang Sistem Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini adalah untuk melaksanakan isu-isu strategis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 serta arah kebijakan pembangunan daerah sebagaimana yang tertuang dalam RPJMD Kabupaten Banjar Tahun 2021-2016.

B. Saran

Penyusunan naskah akademik Rancangan Peraturan Daerah Tentang Sistem Penggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan ini merupakan kajian agar penyelenggaraan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Banjar dapat dilakukan dengan baik dan berdasarkan kaidah peraturan perundang-undangan. Untuk itu, Pemerintah Daerah harus mengkaji lebih lanjut dan mempersiapkan produk hukum daerah berupa peraturan Bupati dan keputusan Bupati untuk mendukung keberlakuan teknis peraturan daerah ini, agar semangat penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dapat diwujudkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdulkadir, Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti. 2004
- Alim, Nurmaranti et al. *Pengelolaan Lahan Kering*. Penerbit Yayasan Kita Menulis. 2022
- Arief, A. *Hutan Dan Kehutanan*. Yogyakarta: Kanisius. 2011
- Arikunto. Suharsimi *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Paktek*. Jakarta: Renika Cipta. 2021
- Asshiddiqie, Jimly *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Buana Ilmu Populer. 2007
- BNPB, 2022, *Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI)*.
- Dengler, A. *Waldbau auf okologischer Grundlage*. Berlin: P. Parey. 1930
- Fay, *Memperkokoh Pengelolaan Hutan Indonesia Melalui Pembaruan Penggunaan Tanah: Permasalahan dan Kerangka Tindakan*, Bogor: World Agroforestry Centre, 2006.
- Manan, Bagir 1992, *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: IND-HILL Co
- Mertekosumo, Sudikno ,2020, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: CV Maha Karya Pustaka
- Rahmadi, Takdir. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Rajawali Press: Jakarta. 2012.
- Salim HS. *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*. edisi Pertama. Jakarta: Liberty, 2003
- Spurr, H.S. *Forest Ecology*, USA: John Wiley & Sons.Inc, 1973.
- Septianingrum, R. *Dampak Kebakaran Hutan Di Indonesia Tahun 2015 Dalam Kehidupan Masyarakat*. Agric Ecosyst Environ. 2018

Artikel

Attamimi, Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Waktu PELITA I-PELITA IV, Disertasi*. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Dokumen Grand Design Pencegahan Kebakaran Hutan, Kebun, dan Lahan 2017–2019, Direktorat Kehutanan dan Konservasi Sumber Daya Air Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)

DPR RI,. 2019. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penanggulangan Bencana.

Food and Agriculture Organization of The United Nations, 2012, *FRA Terms and Definitions, Forest Resources Assessment Working Paper 180*, Rome, Italy. 2015.

Greenpeace Southeast Asia-Indonesia. Karhutla dalam Lima Tahun Terakhir: Omnibus Law Hadiah Impunitas bagi Pembakar di Sektor Perkebunan Terbesar . Penerbit Greenpeace. Jakarta, 2020.

Harris N., Minnemeyer S., Stolle F., Payne O.A. Indonesia's fire outbreaks producing more daily emissions than entire US economy. World Resources Institute, 2015.

Mumu Muhajir, "Tanggapan Kebijakan Perubahan Iklim di Indonesia: Mekanisme Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) Sebagai Kasus", *EPISTEMA Working Paper*, No. 10/2010 *Statistik Kementerian Kehutanan Tahun 2013*, Kementerian Kehutanan, Jakarta, Juli 2014

Rahmini, N., & Sofiana, Y. Dampak Ekonomi Karhutla Di Provinsi Kalimantan Selatan (Telaah Kualitatif Pada Kebakaran Lahan Di Kecamatan Gambut Kalimantan Selatan). In Prosiding Seminar Nasional Lingkungan Lahan Basah.Vol. 6, No. 1, 2021.

Rasyid, F. Permasalahan dan dampak kebakaran hutan. *Jurnal Lingkar Widya Iswara*, 2019.

Risalah sidang perkara nomor 95/PUU-XII/2014 perihal pengujian Undang - Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Sidang IX). Acara mendengarkan keterangan ahli/saksi Presiden (IX). Jakarta

4 Februari 2015. Sumber : <http://mahkamahkonstitusi.go.id/> diakses pada tanggal 09 Oktober 2023.

Sasaki, Nophea., and Francis E. Putz, “Critical need for new definitions of] “forest” and “forest degradation” in global climate change agreements”, *Policy Perspective*, Conservation Letters 2 (2009), p. 226 – 232, doi:10.1111/j.1755-263X.2009.00067

Internet

Lund, H. G. *National Definition of Forest/Forestland Listed by Country*. Forest Information Service. Available at <http://home.comcast.net/~gyde/lundpub.htm.>, diakses 10 Oktober 2023.

Tacconi, Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan, Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR), 2003, Diakses melalui [http://www.cifor.cgiar.org/Publication/occasional_paper_no_38_\(i\).html](http://www.cifor.cgiar.org/Publication/occasional_paper_no_38_(i).html), pada 11 Oktober 2023.

<https://bnpb.go.id/berita/99-penyebab-kebakaran-hutan-dan-lahan-adalah-olah-manusia>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023..

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/01/11/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-ri-bertambah-19-pada-2021>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

<https://mediaindonesia.com/humaniora/607950/klhk-luas-karhutla-2023-meningkat-254-dibanding-tahun-lalu>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

<https://www.cnbcindonesia.com/research/20230918111352-128-473331/jadi-sorotan-media-asing-seberapa-parah-kebakaran-hutan-ri>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

<https://www.metrotvnews.com/read/ba4C0pM7-1-437-hektare-lahan-di-kalsel-hangus-terbakar>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/09/13/akibat-karhutla-ispa-kalimantan-selatan-capai-189-ribu-kasus-per-september-2023>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023.

<https://www.metrotvnews.com/read/ba4C0pM7-1-437-hektare-lahan-di-kalsel-hangus-terbakar>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

<https://home.banjarkab.go.id/karhutla-di-kabupaten-banjar-membakar-lahan-444-hektare-lebih/>, Diakses pada tanggal 11 Oktober 2023.

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2023/09/13/akibat-karhutla-ispa-kalimantan-selatan-capai-189-ribu-kasus-per-september-2023>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023

<https://bnpb.go.id/berita/99-penyebab-kebakaran-hutan-dan-lahan-adalah-olah-manusia>, Diakses pada tanggal 10 Oktober 2023

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2014 Tentang Perkebunan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Undang- undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Penganti Undang-Undang No 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan

Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan
Kehutanan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang
Pembentukan Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah
dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018
tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor
80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32 /
MenLHK/ Setjen/ Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian
Kebakaran Hutan dan Lahan

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik
Indonesia Nomor 8 Tahun 2021 Tentang Tata Hutan Dan
Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan
Hutan Di Hutan Lindung Dan Hutan Produksi

Peraturan Daerah Kabupaten Banjar Nomor 5 Tahun 2021 tentang
Rencana Pembangunan Menengah Daerah Tahun 2021-2026