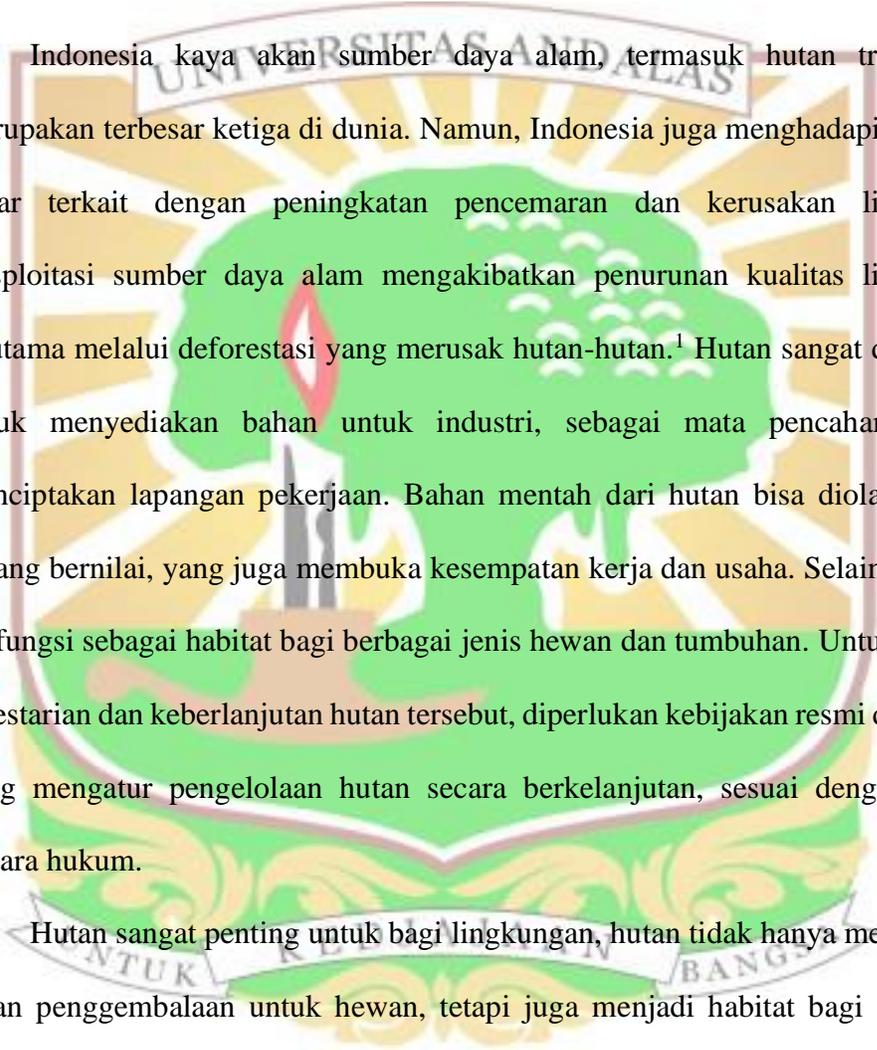


# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang



Indonesia kaya akan sumber daya alam, termasuk hutan tropis yang merupakan terbesar ketiga di dunia. Namun, Indonesia juga menghadapi tantangan besar terkait dengan peningkatan pencemaran dan kerusakan lingkungan. Eksploitasi sumber daya alam mengakibatkan penurunan kualitas lingkungan, terutama melalui deforestasi yang merusak hutan-hutan.<sup>1</sup> Hutan sangat dibutuhkan untuk menyediakan bahan untuk industri, sebagai mata pencaharian, serta menciptakan lapangan pekerjaan. Bahan mentah dari hutan bisa diolah menjadi barang bernilai, yang juga membuka kesempatan kerja dan usaha. Selain itu, hutan berfungsi sebagai habitat bagi berbagai jenis hewan dan tumbuhan. Untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan hutan tersebut, diperlukan kebijakan resmi dari negara yang mengatur pengelolaan hutan secara berkelanjutan, sesuai dengan prinsip negara hukum.

Hutan sangat penting untuk bagi lingkungan, hutan tidak hanya menyediakan lahan penggembalaan untuk hewan, tetapi juga menjadi habitat bagi satwa liar, sumber daya air, dan area rekreasi.<sup>2</sup> Hutan berbeda dengan lahan, tata ruang di kawasan hutan dan di luarnya diatur oleh beberapa peraturan perundang-undangan demi menjaga keberlanjutan lingkungan dan melindungi hutan sebagai sumber daya

---

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik, 2018, *Statistik Lingkungan Hidup Indonesia*, Badan Pusat Statistik: Indonesia, hlm. 3.

<sup>2</sup> Sonti, N. F, et. All., 2015, *Growing the Urban Forest: Tree Performance in Response to Biotic and Abiotic Land Management*, journal *Restoration Ecology* 23(5), hlm. 708..

alam hayati. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menegaskan bahwa hutan memiliki fungsi pokok sebagai kawasan konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem nya, serta membatasi eksploitasi hutan berdasarkan klasifikasi kawasan hutan.

Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Tata Guna Hutan memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai tata guna hutan, mencakup aspek pengelolaan, pemanfaatan, dan perlindungan kawasan hutan. Dalam konteks ini, tata ruang di kawasan hutan diarahkan untuk mendukung prinsip pelestarian sumber daya alam dan ekosistem hutan. Di sisi lain, tata ruang di luar kawasan hutan juga tunduk pada regulasi tertentu, yang biasanya mencakup tata ruang perkotaan, pertanian, dan sektor lainnya.

Dalam konteks perencanaan wilayah, fungsi hutan menjadi bagian integral dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), RTRW adalah instrumen perencanaan yang menetapkan penggunaan lahan dan mengarahkan pembangunan wilayah. Ketika merumuskan RTRW, perlu memperhatikan dan menjaga fungsi hutan sebagai kawasan konservasi dan pengatur air menjadi prioritas.<sup>3</sup> Dengan demikian, RTRW diharapkan dapat mengatur tata ruang wilayah dengan mempertimbangkan pelestarian hutan sebagai elemen kritis dalam menjaga keberlanjutan lingkungan. Penetapan zonasi dan penggunaan lahan dalam RTRW perlu memperhitungkan dan menghormati fungsi ekologis hutan untuk mendukung pembangunan yang

---

<sup>3</sup> Pambudi, A. S., dan Sitorus, S. R., 2021, "Omnibus law dan penyusunan rencana tata ruang: Konsepsi, pelaksanaan dan permasalahannya di Indonesia", Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja 8(10), hlm. 200.

berkelanjutan dan menjaga keberlanjutan lingkungan hidup di masa yang akan datang.

Sebagai perwujudan dari Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) yang menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,” dan diikuti pada Ayat (4) yang berbunyi “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan”. Oleh karena itu, pemerintah yang mendapatkan wewenang dari negara memiliki otoritas untuk mengatur dan mengelola segala sesuatu yang berhubungan dengan hutan, termasuk memberikan perlindungan dalam pelaksanaan kegiatan pengelolaan hutan.

Pemerintah juga perlu mengakui dan menghormati hak-hak masyarakat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 28H ayat (1): “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat”. Ini memiliki arti yang sama dengan pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat UUPPLH) yang menyatakan “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia”. Oleh sebab itu, negara dalam mengelola hutan harus tetap menjaga keseimbangan ekosistem dan menghormati hak-hak warga negara.

Agar memperoleh manfaat maksimal dari hutan dan kawasan hutan untuk kesejahteraan masyarakat, semua hutan dan kawasan hutan harus dimanfaatkan dengan memperhatikan sifat, karakteristik, dan kerentanannya, serta tetap

mempertahankan fungsi utamanya. Pemanfaatan ini harus sesuai dengan fungsi konservasi, perlindungan, dan produksi. Untuk memastikan keberlanjutan fungsi utama dan kondisi hutan, diperlukan usaha rehabilitasi dan reklamasi hutan dan lahan, yang bertujuan mengembalikan kualitas hutan serta meningkatkan pemberdayaan dan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi aktif masyarakat sangat penting dalam mencapai tujuan ini, karena kesesuaian ketiga fungsi tersebut bersifat dinamis dan memerlukan kerjasama yang sinergis dalam pemanfaatannya.

Hutan, sebagai suatu komunitas biotik dan piramida kehidupan, membutuhkan keberadaan komunitas abiotik. Selain itu, sumber daya hutan dan lahan merupakan bagian integral dari alam yang saling bergantung satu sama lain dengan tingkat ketergantungan yang tinggi. Fauna dan flora yang mendukung kehidupan manusia dalam hal makanan dan obat-obatan, menjadikan hutan dan lahan sebagai habitat penting dalam piramida kehidupan ini.<sup>4</sup> Namun, di Indonesia terjadi pemanfaatan besar-besaran yang mengesampingkan hutan dalam keberlanjutannya dan tidak memperhatikan bagaimana hutan dapat bertahan. Hal ini terjadi karena mengambil hasil hutan, pembukaan lahan baru, maupun kepentingan lainnya.<sup>5</sup> Kerusakan hutan semakin parah akibat kebakaran yang dipicu oleh pengaruh iklim, faktor alam, serta tindakan manusia.

Kerusakan hutan dan lahan, terutama melalui kebakaran yang disebabkan oleh kegiatan pembukaan lahan dengan metode pembakaran, telah menimbulkan dampak serius. Kebakaran hutan dan lahan ini menghasilkan asap yang mencemari udara, menyebabkan perubahan iklim, dan berkontribusi pada pemanasan global. Dampak

---

<sup>4</sup> Sukanda Husin, 2009, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 81.

<sup>5</sup> Sukanda Husin, *Op.Cit*, hlm. 82.

ini pada akhirnya memberikan tekanan tambahan dan gangguan signifikan terhadap ekosistem hutan.<sup>6</sup>

Menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHKRI) kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 mencapai luasan 5,393,781,219 Ha yaitu pada tahun 2015 seluas 2.611.411,44 Ha, tahun 2016 seluas 438.363,19 Ha, tahun 2017 seluas 165.483,92 Ha, tahun 2018 seluas 529.266,64 Ha, dan pada tahun 2019 seluas 1.649.258,00 Ha. Jika merujuk pada data KLHK RI maka dapat dilihat bahwa dari tahun 2015 sampai dengan tahun 2019 kebakaran hutan dan lahan terbesar terjadi pada tahun 2015.<sup>10</sup> Kemudian berdasarkan hasil rapat koordinasi BNPB yang melibatkan pakar gambut dan kebakaran hutan pada bulan April 2019, 90 persen lahan sengaja dibakar.<sup>7</sup>

Kebakaran hutan merupakan ancaman serius yang menghasilkan pencemaran asap yang dapat menyebar melintasi batas negara. Kejadian kebakaran hutan dan lahan telah terjadi secara berulang setiap tahun sejak tahun 1982, dengan meningkatnya skala dan intensitasnya dari waktu ke waktu.<sup>8</sup> Penyebab utama kebakaran hutan adalah aktivitas manusia. Meskipun kebakaran hutan juga dapat terjadi secara tidak disengaja, seperti akibat faktor alam seperti kilat yang menyambar pohon atau bangunan, letusan gunung berapi, atau gesekan antara ranting tumbuhan kering yang dapat menghasilkan panas atau percikan api. Namun,

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi di Indonesia Tahun 2015-2020. [http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran). diakses pada tanggal 20 Mei 2024 pada pukul 14.00 Wib.

<sup>8</sup> Sukanda Husin, *Op.Cit*, hal 82.

di antara banyaknya penyebab kebakaran hutan yang terjadi, pembakaran hutan secara sengaja oleh manusia menjadi faktor terbesar yang menyebabkan kerusakan hutan dan lahan di Indonesia.

Mengingat risiko besar dari pembakaran hutan dan lahan, upaya pencegahan, pengendalian, dan rehabilitasi hutan sangat penting. Selain itu, penegakan hukum yang ketat juga diperlukan untuk mengatasi masalah ini dan melindungi sumber daya alam serta kesejahteraan masyarakat.<sup>9</sup> Perlindungan dan pengelolaan lingkungan harus dijadikan sebagai upaya sistematis yang dilakukan oleh Pemerintah. Hal ini bertujuan untuk melindungi bumi, melestarikan fungsi lingkungan hidup, serta mencegah pencemaran dan kerusakan lingkungan secara menyeluruh.<sup>10</sup>

Sesuai dengan Pasal 3 bagian a dan b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Kerusakan Hutan (UUPPH), penekanan diberikan untuk “Menjamin keberadaan hutan secara berkelanjutan dengan tetap menjaga kelestarian dan tidak merusak lingkungan serta ekosistem sekitarnya.” Salah satunya adalah dengan melakukan upaya perlindungan hutan.

Selanjutnya, dalam Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, secara khusus membahas tentang kebakaran hutan untuk mencegah kerusakan yang disebabkan oleh tindakan manusia dan kekuatan alam. Perbuatan manusia yang dimaksud mencakup tindakan membakar hutan tanpa izin atau membuang benda-benda yang dapat memicu kebakaran, sementara

---

<sup>9</sup> Nina Herlina, 2015, “Permasalahan lingkungan hidup dan penegakan hukum lingkungan di Indonesia”, *Jurnal Ilmiah Galuh Justisia* 3(2), hlm. 3.

<sup>10</sup> Abdullah Mudhofir, 2010, *Al-Qur'an & Konservasi Lingkungan (Argumen Konservasi Lingkungan Sebagai Tujuan Tertinggi Syariah)*, Jakarta: Dian Rakyat, hlm. 13.

kebakaran hutan akibat kekuatan alam disebabkan oleh petir, letusan gunung berapi, reaksi sumber daya alam, atau gempa bumi.

Oleh karena itu, penegakan hukum menjadi sangat penting dalam perlindungan lingkungan hidup. Penegakan hukum diperlukan untuk memastikan bahwa semua kegiatan yang dilakukan sesuai dengan berbagai ketentuan hukum yang ada, baik dalam upaya pencegahan maupun penindakan. Hal ini mencakup semua aspek kegiatan, baik secara teknis maupun administratif. Proses penegakan hukum ini dilakukan oleh aparat penegak hukum dan pemerintah sesuai dengan peraturan yang berlaku dalam Undang-Undang.<sup>11</sup>

Meskipun sudah ada beberapa aturan terkait, seperti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1967, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistem, Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang kehutanan, dan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, undang-undang nomor 39 tahun 2014 tentang perkebunan, dan ditambah lagi dengan munculnya undang-undang nomor 18 tahun 2013 tentang pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan, peraturan pemerintah nomor 45 tahun 2004 tentang perlindungan hutan, peraturan menteri lingkungan hidup dan kehutanan republik indonesia nomor p. 32/menlhk/setjen/kum.1/3/2016 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan, sampai pada instruksi presiden republik indonesia nomor 11 tahun 2015 tentang peningkatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

---

<sup>11</sup> Nisa, A. N. M, 2020, “Penegakan hukum terhadap permasalahan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (studi kasus kebakaran hutan di Indonesia)”, Jurnal Bina Mulia Hukum, 4(2), hlm. 297.

Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 menegaskan pentingnya pengelolaan sumber daya alam untuk kemakmuran rakyat serta pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, dengan memberi kewenangan kepada pemerintah untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup. Instruksi Presiden menekankan perlunya penanganan masalah kebakaran hutan secara menyeluruh oleh semua instansi pemerintahan, dengan penerapan sanksi yang tegas terhadap pelaku perusakan hutan, terutama dalam kasus pembakaran hutan. Selain itu, setiap tahun Kementerian Lingkungan Hidup mengadakan sosialisasi mengenai pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya untuk mengatasi masalah ini.

Arah kebijakan hukum lingkungan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hakikatnya menuntut kesadaran masyarakat, pengusaha dan pemerintah untuk dapat mewujudkan kelestarian lingkungan, sehingga terwujudnya pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*) sebagai prinsip dasar dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>12</sup>

Untuk mencapai tujuan hukum lingkungan sebagaimana disebutkan di atas, peran hukum lingkungan sangat penting sebagai kontrol sosial terhadap tindakan manusia dan korporasi dalam pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan. Hukum lingkungan mengatur apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan terhadap lingkungan sekitar dan makhluk hidup lainnya. Taufik Hidayat, mengartikan hukum lingkungan sebagai berikut:

---

<sup>12</sup> Moh. Fadli, dkk, 2016, Hukum & Kebijakan Hukum Lingkungan, Malang : UB Press, hlm.31.

Hukum lingkungan dalam arti yang sederhana adalah hukum yang mengatur tatanan lingkungan hidup, mencakup semua benda dan kondisi, termasuk di dalamnya manusia dan perbuatannya yang terdapat dalam ruang di mana manusia berada dan memengaruhi keberlangsungan hidup serta kesejahteraan manusia serta jasad hidup lainnya. Secara modern, hukum lingkungan lebih berorientasi pada lingkungan atau environment-oriented law, sedangkan hukum lingkungan dalam arti klasik menekankan pada orientasi penggunaan lingkungan atau use-oriented law.<sup>13</sup>

Menurut Stelinga, hukum lingkungan adalah disiplin ilmu hukum yang sedang mengalami perkembangan. Sebagian besar materi hukum lingkungan merupakan bagian dari materi hukum administrasi (*administratieffrecht*). Kemudian Leenen berpendapat bahwa hukum lingkungan melibatkan aspek-aspek dari hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum pajak, dan hukum internasional.<sup>14</sup>

Eksistensi hukum lingkungan pada intinya bertujuan untuk menyelenggarakan dan memberikan perlindungan terhadap lingkungan. Tujuannya adalah agar dalam pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan, selalu diperhatikan kelestarian lingkungan. Helmi, mengatakan: “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup merupakan upaya manusia untuk berinteraksi dengan lingkungan guna mempertahankan kehidupan mencapai kesejahteraan dan kelestarian lingkungan.”<sup>15</sup>

Sementara pengertian perlindungan lingkungan sesuai rumusan Pasal 1 angka 2 UUPPLH adalah: “upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum. Dengan demikian

---

<sup>13</sup> Ruslan Renggong, 2018, Hukum Pidana Lingkungan, Jakarta : Prenada Kencana Media Group, hlm.19-20.

<sup>14</sup> Muhklis, 2019, Buku Ajar Hukum Lingkungan, Surabaya : Scopindo Media Pustaka, hlm.33.

<sup>15</sup> Helmi, 2016, Hukum Perizinan Lingkungan Hidup, Jakarta : Sinar Grafika, hlm.44.

ruang lingkup hukum lingkungan sangat luas, yaitu mulai dari perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan dan penegakan hukum.

Realitanya, dalam pemanfaatan dan pengelolaan lingkungan hidup, terutama oleh korporasi, masih banyak yang mengabaikan prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan. Hal ini sering menyebabkan terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.<sup>16</sup> Kerusakan lingkungan hidup ditandai oleh berbagai masalah lingkungan yang muncul saat ini, seperti pemanasan global, kekeringan, banjir, naiknya permukaan laut, serta munculnya berbagai macam penyakit baru akibat gangguan keseimbangan dan kerusakan lingkungan fisik maupun non-fisik.<sup>17</sup>

Sampai saat ini, masalah kebakaran hutan masih melibatkan korporasi dan individu, bahkan pemerintah juga sering kali dihadapkan pada tuntutan hukum terkait kurangnya perhatian terhadap lingkungan hidup dalam sektor kehutanan. Peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan untuk mencegah dan menangani kebakaran hutan dan lahan di Indonesia belum mencapai hasil yang memuaskan. Oleh karena itu, penting bagi pemerintah untuk mempertimbangkan kekuasaan yang diberikan oleh negara dalam mengatur dan merumuskan kebijakan untuk pemberantasan kerusakan hutan akibat kebakaran. Hal ini perlu dilakukan dengan meninjau ulang kebijakan dan mengharmonisasikan peraturan perundang-undangan terkait agar upaya pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dapat lebih efektif dan tidak terus berulang setiap tahunnya.

---

<sup>16</sup> Dodo Sambodo, 2011, Teologi Lingkungan (Etika Pengelolaan Lingkungan Dalam Perspektif Islam, Jakarta : Deputy Komunikasi Lingkungan Hidup dan Pemberdayaan Masyarakat, Kementerian Lingkungan Hidup dan Majelis Lingkungan Hidup Pimpinan Muhammadiyah, hlm.1.

<sup>17</sup> Kadek Sarna, dkk, 2016, Hukum Lingkungan Teori, Legislasi dan Studi Kasus, Jakarta : The Asia Foundation, hlm.2.

Untuk mengatasi masalah ini, berbagai kebijakan dan regulasi telah diterapkan oleh pemerintah Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) menegaskan hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat. Undang-undang ini juga menetapkan kewajiban pemerintah untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup secara berkelanjutan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan memberikan kerangka kerja untuk pengelolaan dan perlindungan hutan, termasuk pencegahan dan penanganan kebakaran hutan.

Meskipun berbagai kebijakan telah diterapkan, realitas di lapangan menunjukkan bahwa implementasi sering kali tidak efektif dan tidak konsisten. Beberapa masalah utama yang dihadapi dalam implementasi kebijakan penanganan kebakaran hutan dan lahan meliputi ketidakjelasan dan inkonsistensi regulasi, kurangnya koordinasi antar lembaga, dan keterbatasan sumber daya. Banyaknya undang-undang dan peraturan yang mengatur tentang perlindungan dan pengelolaan hutan sering kali tumpang tindih dan tidak konsisten, menyebabkan kebingungan dalam implementasi di lapangan dan melemahkan efektivitas kebijakan yang ada.

Penanganan kebakaran hutan memerlukan koordinasi yang kuat antara berbagai lembaga pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun, sering kali terdapat kurangnya koordinasi dan sinergi antara lembaga-lembaga tersebut, yang mengakibatkan penanganan yang lambat dan tidak efektif. Selain itu, keterbatasan sumber daya yang mencakup tenaga manusia, dana, dan teknologi

sering kali tidak mencukupi untuk melakukan langkah-langkah pencegahan dan penanganan yang efektif.

Kewajiban hukum pemerintah dalam mencegah kebakaran hutan, sebagaimana diamanatkan dalam Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020, mencakup implementasi langkah-langkah preventif seperti patroli hutan, peningkatan kesadaran publik, dan pemanfaatan teknologi deteksi dini. Namun, efektivitas langkah-langkah tersebut, terutama patroli hutan, seringkali terkendala oleh keterbatasan sumber daya, baik dari segi personel maupun anggaran.

Penelitian ini akan memberikan analisis mendalam mengenai tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan dari perspektif hukum lingkungan. Dengan mengkaji kebijakan yang ada dan harmonisasi peraturan perundang-undangan, diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang konkret untuk meningkatkan efektivitas penanganan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Upaya ini penting untuk menjaga keberlanjutan lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan mandat konstitusional dan prinsip pembangunan berkelanjutan dengan judul tesis **“TANGGUNG JAWAB HUKUM PEMERINTAH DALAM PENANGANAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DITINJAU DARI PERSPEKTIF HUKUM LINGKUNGAN”**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dikemukakan oleh penulis, maka perlu dilakukan pembatasan dalam lingkup pembahasan permasalahan agar tidak menyimpang dari sasaran. Adapun rumusan masalah yang dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana Bentuk Tanggung Jawab Hukum Pemerintah dalam Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Lingkungan?
2. Bagaimana Konsep Ideal Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Dalam Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk Menganalisis Dan Memahami Bentuk Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Dalam Penanganan Kebakaran Hutan Dan Lahan Ditinjau Dari Perspektif Hukum Lingkungan.
2. Untuk Menyimpulkan Konsep Ideal Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Dalam Penanganan Kebakaran Hutan Dan Lahan.

## **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap pengembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya dalam

mempelajari tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan berdasarkan hukum lingkungan.

## 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pemikiran-pemikiran dan informasi secara nyata serta aplikatif terutama bagi:

- a. Penulis, yaitu dengan menelaah penelitian ini, penulis akan semakin menambah wawasan mengenai hukum lingkungan khususnya penanganan kebakaran hutan dan lahan serta upaya hukum apa dan bagaimana penyelesaian yang dapat dilakukan dalam menangani permasalahan tersebut berdasarkan hukum lingkungan.
- b. Serta juga memberikan manfaat bagi aparat penegakan hukum, pelaksanaan undang-undang, pemerintah maupun masyarakat secara luas, khususnya dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan berdasarkan hukum lingkungan.

## E. Keaslian Penulisan

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penulis terhadap penelitian ini terdapat beberapa penelitian dengan topik yang serupa. Oleh karena itu, untuk membuktikan bahwa penelitian ini hasil orisinal dari penulis, maka penulis melakukan perbandingan terhadap penelitian yang serupa tersebut sebagai berikut:

1. Tesis Muhammad Arba'in Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Riau Tahun 2022. Judul: Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Dalam Kasus Kebakaran Hutan Dan Lahan Sebagai Perwujudan Perlindungan Hak Asasi Manusia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tesis ini mengkaji

mengenai Tanggung Jawab Pemerintah Daerah Terhadap Kebakaran Hutan dan Lahan Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dan Aspek Yuridis Peran Pemerintah Terhadap Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan Di daerah. Perbedaan fokus kajian dari penelitian ini sebagai berikut:

- a. Bentuk tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan.
  - b. Konsep ideal tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan menurut prinsip-prinsip hukum lingkungan.
2. Tesis Sutia Fadli Program Studi Magister Hukum Universitas Malikussaleh 2019. Judul: Tanggung Jawab Negara Terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hukum Internasional. Tesis ini mengkaji tentang tanggungjawab negara terhadap kebakaran hutan di Indonesia ditinjau dari perspektif hukum Internasional. Kebakaran hutan di Indonesia semakin kian parah, Kerugian yang dialami negara lain sebagai akibat kebakaran hutan membuat konsep pertanggungjawaban negara yang masyarakat adanya injury bagi negara lain kembali dipertanyakan. Penelitian ini kemudian merumuskan dua isu hukum yaitu Tanggung jawab Negara terhadap kebakaran hutan dalam Perspektif Hukum Internasional dan Penyelesaian Hukum Internasional terhadap kebakaran hutan di Indonesia. Perbedaan fokus kajian dari penelitian ini sebagai berikut:
- a. Bentuk tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan.

- b. Konsep ideal tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan menurut prinsip-prinsip hukum lingkungan.

## F. Kerangka Teori dan Konseptual

### 1. Kerangka Teori

Pada setiap penulisan sebuah penelitian diperlukannya teori-teori yang dapat digunakan sebagai pisau analisis dalam setiap masalah yang dikaji dalam penelitian tersebut. Kerangka teori merupakan landasan berpikir yang digunakan untuk mencari pemecahan suatu masalah.<sup>18</sup> Dalam membahas permasalahan dalam penelitian ini penulis menggunakan teori sebagai berikut:

#### a. Teori Kewenangan

Kewenangan "wewenang" yang berarti hak dan kekuasaan untuk mengatur dan melakukan tindakan. Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diberikan oleh hukum atau oleh otoritas eksekutif administratif. Kewenangan ini biasanya mencakup beberapa hak dan kekuasaan, seperti terhadap sekelompok orang tertentu maupun dalam bidang pemerintahan.<sup>19</sup>

Kewenangan mencakup berbagai hak (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah ruang lingkup tindakan hukum publik, termasuk dalam wewenang pemerintahan. Ini tidak hanya mencakup wewenang untuk membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi juga melibatkan pelaksanaan tugas. Pembagian dan pemberian wewenang ini terutama diatur dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>18</sup> Rizkan Zulyadi, 2020, *Kerangka Teori Dalam Penelitian Hukum*, Medan: Enam Media, hlm. 2.

<sup>19</sup> Prajudi Atmosudirjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 78.

Menurut hukum, wewenang adalah hak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan tindakan yang memiliki dampak hukum. Menurut H.D. Stoud, wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.<sup>20</sup>

Istilah kewenangan sering dijumpai pada kajian hukum administrasi negara dan hukum tata negara. Pada Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan terdapat pengertian dari kewenangan yang menyatakan bahwa:

“Kewenangan Pemerintah yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.”

Konsep kewenangan memiliki peran sentral dalam kajian hukum administrasi negara dan hukum tata negara. F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbek menegaskan bahwa kewenangan merupakan konsep inti dalam kedua bidang hukum tersebut.<sup>21</sup>

Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo ialah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum, dan meliputi hal-hal yang lenyap dan timbulnya akibat hukum tertentu. Hak yang bermakna kebebasan dalam melaksanakan atau tidak melaksanakan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melaksanakan tindakan tertentu.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Irfan Fachruddin, 2004, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni: Bandung, hlm.4.

<sup>21</sup> Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 101.

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 65.

Terdapat perbedaan antara kewenangan (*Authority/Ge-zag*) dan wewenang (*Competence/Bevoegdheid*). Walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu. Kewenangan merupakan kekuasaan yang mencakup golongan orang tertentu atau bidang pemerintahan/urusan tertentu secara menyeluruh. Sementara itu, wewenang hanya merujuk pada bagian atau aspek tertentu dari kekuasaan tersebut. Kewenangan seringkali disebut sebagai "kekuasaan formal", seperti kekuasaan eksekutif.<sup>23</sup>

Philipus M. Hadjon menyamakan wewenang dengan kekuasaan hukum. Oleh karena itu, dalam ranah hukum publik, wewenang berkaitan erat dengan kekuasaan.<sup>24</sup>

S.F. Marbun membedakan kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan merujuk pada kekuasaan formal yang diberikan kepada individu atau entitas tertentu atas kelompok orang atau bidang pemerintahan tertentu secara keseluruhan. Sementara itu, wewenang berkaitan dengan kemampuan khusus untuk bertindak dalam lingkup bidang tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan dapat dipahami sebagai kumpulan dari berbagai wewenang (*rechtsbevoegdheden*) yang memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan tindakan-tindakan dalam konteks hubungan hukum.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Evita Isretno Israhadi, *Hukum Administrasi Negara: Pengantar Kajian Tentang Kewenangan dan Kebijakan Pemerintah*, Edisi Revisi, Jakarta: Cintya Press, hlm. 16.

<sup>24</sup> Philipus M. Hadjon, 1997, "Tentang Wewenang", *Jurnal Pro Justisia* No .5, hlm. 1.

<sup>25</sup> Kamal Hidjaz, 2010, *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan*

Dalam hukum, dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan, terutama di negara-negara hukum kontinental.<sup>26</sup>

Ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan, yaitu:

1) Atribusi

Atribusi adalah pelimpahan kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Kewenangan yang diberikan melekat secara langsung pada organ pemerintahan tersebut berdasarkan jabatan dan lingkup kewenangan yang telah ditetapkan.

2) Delegasi

Delegasi adalah proses penyerahan wewenang yang dimiliki oleh suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Dalam delegasi, tanggung jawab atas pelaksanaan wewenang tersebut sepenuhnya berpindah dari pemberi delegasi kepada penerima delegasi.

3) Mandat

Mandat adalah pelimpahan wewenang kepada bawahan agar mereka dapat membuat keputusan atas nama pejabat Tata Usaha Negara yang memberikan mandat tersebut.

---

Daerah di Indonesia , Makassar: Pustaka refleksi, hlm. 35.

<sup>26</sup> Rusadi Kantaprawira, 1998, Hukum dan Kekuasaan, Universitas Islam Indonesia: Jogjakarta, hlm. 39.

Dari perspektif hukum lingkungan, tanggung jawab hukum pemerintah juga mencakup perlindungan lingkungan secara umum. Ini berarti pemerintah harus memastikan bahwa semua tindakan yang diambil tidak hanya efektif dalam menangani kebakaran hutan dan lahan tetapi juga berkelanjutan dan tidak merusak ekosistem lebih lanjut.

#### b. Teori Tanggung Jawab Negara

Dalam literatur hukum internasional, terdapat perbedaan pemahaman mengenai konsep tanggung jawab negara. *Dictionary of Law* mendefinisikannya sebagai kewajiban negara untuk memberikan reparasi atas kegagalan mematuhi kewajiban hukum internasional. Sementara itu, *Black's Law Dictionary* hanya mendefinisikan tanggung jawab secara umum sebagai akuntabilitas. Berbeda dengan kedua sumber tersebut, Sugeng Istanto memahami pertanggungjawaban negara secara lebih luas, yaitu tidak hanya kewajiban memberikan penjelasan atas tindakan yang dilakukan, tetapi juga kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkan.<sup>27</sup>

Teori ini memberikan kerangka hukum yang penting untuk menganalisis dan memahami kewajiban pemerintah dalam mengelola serta mencegah kebakaran hutan dan lahan. Teori ini menekankan bahwa negara memiliki kewajiban untuk melindungi lingkungan dan mencegah kerusakan yang merugikan masyarakat. Dalam konteks kebakaran hutan dan lahan, pemerintah bertanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah

---

<sup>27</sup> F. Soegeng Istanto, 1994, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 77.

pencegahan dan penanggulangan yang efektif. Selain itu, teori ini juga menyoroti peran pemerintah dalam menyusun dan menegakkan peraturan perundang-undangan yang berhubungan untuk perlindungan lingkungan, sehingga tesis ini dapat mengevaluasi apakah kebijakan dan regulasi yang ada sudah memadai serta bagaimana implementasinya di lapangan.

Teori Tanggung Jawab Negara juga membahas tanggung jawab pemerintah terhadap kerugian yang ditimbulkan, baik kerugian lingkungan, ekonomi, maupun kesehatan masyarakat, sehingga pemerintah perlu bertanggung jawab atas kegagalan dalam mengendalikan atau mencegah kebakaran tersebut. Lebih jauh lagi, teori ini menekankan pentingnya akuntabilitas dan transparansi pemerintah dalam menangani isu-isu lingkungan, sehingga tesis ini dapat mengkaji sejauh mana pemerintah memenuhi prinsip-prinsip ini dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan. Dengan menggunakan Teori Tanggung Jawab Negara, tesis ini dapat memberikan analisis yang komprehensif tentang peran dan tanggung jawab pemerintah dalam mencegah dan menangani kebakaran hutan dan lahan serta implikasi hukum dari tindakan atau kelalaian pemerintah dalam isu ini.

Selain itu, Pemahaman mengenai pertanggungjawaban tidak terbatas pada definisi yang telah dikemukakan sebelumnya. Pertanggungjawaban juga mencakup kewajiban untuk memberikan klarifikasi atas suatu peristiwa, serta kewajiban untuk melakukan reparasi atas kerugian yang ditimbulkan. Dalam kerangka hukum nasional, pertanggungjawaban dapat diklasifikasikan menjadi pertanggungjawaban perdata dan pidana, yang didasarkan pada ada tidaknya kesalahan yang dilakukan oleh individu.

Pembahasan mengenai Tanggung jawab negara merupakan prinsip fundamental dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, meliputi kewajiban mencegah kerusakan, memulihkan lingkungan yang rusak, dan bertanggung jawab atas dampak negatif aktivitas manusia terhadap lingkungan, bersinggungan dengan beberapa istilah yang perlu dijelaskan terlebih dahulu. Istilah-istilah tersebut mencakup konsep lingkungan hidup sebagai kesatuan ruang yang melibatkan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya. Lingkungan hidup memengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan peri kehidupan, dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.<sup>28</sup> Pembangunan berkelanjutan dijelaskan sebagai upaya sadar dan terencana yang mengintegrasikan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan.

Teori tanggung jawab negara atau *state responsibility* digunakan sebagai kerangka pelaksanaan tanggung jawab negara dalam sebuah perjanjian regional. Menurut Goldie, istilah *responsibility* mengacu pada kewajiban atau standar pelaksanaan peran sosial yang ditetapkan oleh sistem hukum tertentu. Sementara itu, istilah "liability" menekankan pada konsekuensi dari kesalahan atau kegagalan dalam melaksanakan kewajiban atau memenuhi standar tersebut, dengan menilai dan menguji standar yang berlaku atau ketentuan yang telah diatur, sehingga istilah tersebut melihat

---

<sup>28</sup> Sudi Fahmi, 2011, "Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 18, (2), hlm. 215.

dari dampak yang akan terjadi dengan menilai dan diuji standar yang berlaku atau ketentuan yang telah diatur.<sup>29</sup>

Teori mengenai pertanggungjawaban negara tergolong dalam dua bagian yang berbeda, yaitu tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) dan tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*). Sejalan dengan itu, ketentuan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang selanjutnya disempurnakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan tanggung jawab mutlak yaitu adanya unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti rugi. Sedangkan jika tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) yaitu perlunya tanggung jawab negara atas perbuatannya terlebih dahulu, maka baru dikatakan ada jika dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan pada perbuatan itu.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Tanggung Jawab Hukum

Hukum merupakan istilah yang mengacu pada peraturan yang mengikat bagi kalangan masyarakat tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Terdapat sanksi atau hukuman yang didapat bagi para pelanggar hukum.<sup>30</sup> Hukum juga menjamin hak-hak masyarakat agar tidak

---

<sup>29</sup> Masrudi Muchtar, Abdul Khair, Dan Noraida, 2016, *Hukum Kesehatan Lingkungan*, Bantul: Pustaka Baru Press, hlm. 37.

<sup>30</sup> Andi Hamzah, 2014, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 27.

diganggu oleh orang lain. Tanpa adanya hukum, tiap orang akan bertindak semaunya tanpa aturan yang jelas. Untuk itu fungsi hukum juga penting untuk menjamin kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Hukum menjadi alat yang dapat digunakan untuk menegakkan dan mencari keadilan. Karena itu, tiap masyarakat berhak mendapat pembelaan di depan hukum.<sup>31</sup>

Hukum sendiri bisa berupa hukum tertulis atau hukum tidak tertulis. Bagi pelanggar hukum, terdapat sanksi dan hukuman yang akan ia dapatkan. Hukum bersifat memaksa, artinya tiap orang harus mematuhi tanpa terkecuali. Umumnya hukum dibuat oleh lembaga yang berwenang, misalnya pemerintahan suatu negara, di Indonesia, aturan hukum sudah dituangkan dalam konstitusi seperti Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, peraturan perundang-undangan, dan sebagainya.<sup>32</sup>

Secara etimologis, istilah tanggung jawab hukum (*liability*) seringkali disamakan dengan *responsibility*. Namun, *Black Law Dictionary* menegaskan bahwa istilah "liability" memiliki makna yang lebih luas, yaitu kewajiban hukum yang diakui dan ditegakkan oleh pengadilan antara para pihak.<sup>33</sup> *liability* merujuk pada kewajiban atau risiko hukum yang dapat dipaksakan oleh pengadilan, meliputi berbagai bentuk tanggung jawab, baik yang sudah pasti, tergantung pada kondisi tertentu, atau mungkin

---

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm.28

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 29

<sup>33</sup> Soekidjo Notoatmojo, *Ibid.*, hlm.40.

terjadi. *Liability* mencakup semua jenis hak dan kewajiban, baik yang nyata maupun yang berpotensi muncul, seperti kerugian, ancaman, pelanggaran, biaya, atau situasi yang mengharuskan seseorang untuk mematuhi hukum, baik saat ini maupun di masa mendatang. Sementara itu, *responsibility* lebih berfokus pada kemampuan seseorang untuk bertanggung jawab atas kewajibannya, termasuk dalam hal pengambilan keputusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan.<sup>34</sup>

*Responsibility* juga mencakup kewajiban untuk bertanggung jawab atas pelaksanaan undang-undang. Namun, dalam praktiknya, istilah *liability* lebih sering digunakan untuk merujuk pada pertanggungjawaban hukum, sedangkan *responsibility* lebih terkait dengan pertanggungjawaban politik. Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep kewajiban hukum, di mana seseorang dianggap bertanggung jawab secara hukum atas tindakan tertentu.<sup>35</sup> Bertanggung jawab hukum berarti bahwa individu tersebut memikul tanggung jawab hukum dan dapat dikenai sanksi jika perbuatannya melanggar hukum.

Tanggung jawab hukum dapat dibagi menjadi pertanggungjawaban individu dan pertanggungjawaban kolektif. Pertanggungjawaban individu melibatkan tanggung jawab seseorang terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sementara pertanggungjawaban kolektif melibatkan tanggung jawab individu terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.

---

<sup>34</sup> Ridwan H.R, 2002, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 249.

<sup>35</sup> *Ibid.*

Konsep pertanggungjawaban hukum berkaitan erat, meskipun tidak sama persis, dengan konsep kewajiban hukum. Seseorang memiliki kewajiban hukum untuk bertindak sesuai dengan standar tertentu yang ditetapkan, dan pelanggaran terhadap standar tersebut dapat mengakibatkan konsekuensi hukum.<sup>36</sup> Tindakan paksa ini tidak selalu ditujukan langsung kepada individu yang diwajibkan, yang disebut sebagai "pelaku pelanggaran", Namun, pertanggungjawaban hukum tidak selalu terbatas pada individu yang melakukan pelanggaran. Dalam beberapa kasus, pertanggungjawaban juga dapat dibebankan kepada individu lain yang terkait dengan pelaku pelanggaran, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh sistem hukum. Individu yang dikenai sanksi tersebut dikatakan bertanggung jawab atau bertanggung jawab secara hukum atas pelanggaran yang terjadi. Pemerintah

Istilah pemerintah memiliki dua pengertian, yaitu luas dan sempit. Dalam arti luas, pemerintah mencakup seluruh organ kekuasaan negara, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta semua badan dan lembaga yang bertugas mencapai tujuan negara. Dalam arti sempit, pemerintah hanya merujuk pada organ eksekutif yang menjalankan tugas pemerintahan, seperti kabinet dan jajarannya di tingkat pusat maupun daerah.

Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti teori Trias Politica dari Montesquieu). Donner mengemukakan, bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas

---

<sup>36</sup> Titik Triwulan dan Shinta, 2010, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, Jakarta: Prestasi Pustaka, hlm. 48.

meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu.<sup>37</sup>

b. Hutan dan Lahan

Di Indonesia, hutan dan lahan memiliki perbedaan yang signifikan dari segi hukum dan regulasi yang mengaturnya. Hutan memiliki status hukum sebagai kawasan konservasi yang dilindungi oleh undang-undang, terutama diatur oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan perundang-undangan lainnya. Ditinjau dari pembagian fungsi, hutan dibedakan menjadi beberapa jenis, seperti hutan lindung, hutan konservasi dan hutan produksi, dengan pengelolaannya memerlukan izin dari otoritas kehutanan seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Pelanggaran terhadap hukum, hutan dapat dikenai sanksi berat, baik pidana maupun perdata.

Pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 mengemukakan pengertian hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang di dominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Kawasan Hutan yaitu wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Menurut Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kehutanan mengemukakan bahwa hukum kehutanan adalah kumpulan (himpunan)

---

<sup>37</sup> Wiratno, 2019, Pengantar Hukum Administrasi Negara, Jakarta: Universitas Trisakti, hlm. 41.

peraturan baik yang tertulis ataupun tidak tertulis yang berkenaan dengan kegiatan – kegiatan yang bersangkutan paut dengan hutan dan pengurusannya.<sup>38</sup>

Berdasarkan pandangan Salim, dari dua definisi hukum kehutanan tersebut ada tiga rumusan hukum kehutanan, yaitu :<sup>39</sup>

- 1) adanya kaidah hukum kehutanan, baik yang tertulis maupun tidak tertulis;
- 2) mengatur hubungan antara Negara dengan hutan dan kehutanan; dan
- 3) mengatur hubungan antara individu (perseorangan dengan hutan dan kehutanan).

Dengan berpedoman pada pendapat tersebut peranan sumber daya hutan memiliki nilai strategis, karena hutan sebagai modal pembangunan nasional dan investasi internasional, karena memiliki manfaat yang nyata bagi kehidupan dan penghidupan bangsa Indonesia, baik manfaat ekologi, social budaya maupun ekonomi, secara seimbang dan dinamis. Untuk itu hutan harus diurus, dikelola dan dimanfaatkan secara berkesinambungan bagi rakyat Indonesia, baik generasi sekarang maupun yang akan datang.

Penyelenggaraan kehutanan berasaskan manfaat dan lestari, kerakyatan, keadilan, kebersamaan, keterbukaan, dan keterpaduan. Tujuan pengelolaan kehutanan adalah untuk:<sup>40</sup> Menjamin keberadaan hutan dengan luasan yang cukup dan sebaran yang proporsional; Mengoptimalkan aneka fungsi hutan yang meliputi fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi untuk

---

<sup>38</sup> Salim H.S, 2006, Dasar-Dasar Hukum kehutanan: Edisi Revisi, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 9.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Takdir Rahmadi, 2015, Hukum Lingkungan di Indonesia Cet. 6., Jakarta: Rajawali Pres, hlm.

mencapai manfaat lingkungan, sosial, budaya, dan ekonomi, yang seimbang dan lestari; Meningkatkan daya dukung daerah aliran sungai; Meningkatkan kemampuan untuk mengembangkan kapasitas dan keberdayaan masyarakat secara partisipatif, berkeadilan, dan berwawasan lingkungan sehingga mampu menciptakan ketahanan sosial dan ekonomi serta ketahanan terhadap akibat perubahan eksternal; dan Menjamin distribusi manfaat yang berkeadilan dan berkelanjutan.

Adapun tujuan dan prinsip-prinsip perlindungan hutan dari PP Nomor 45 tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan, menurut pasal 5 adalah penyelenggaraan perlindungan hutan adalah bertujuan untuk menjaga hutan, hasil hutan, kawasan hutan dan lingkungannya, agar fungsi lindung, fungsi konservasi, dan fungsi produksi, tercapai secara optimal dan lestari. Pasal 6 prinsip-prinsip perlindungan hutan yaitu: Mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama, serta penyakit; Mempertahankan dan menjaga hak-hak Negara, masyarakat, dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

Sementara itu, lahan tidak secara otomatis memiliki status konservasi seperti hutan. Penggunaan lahan diatur oleh berbagai undang-undang, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Lahan umumnya dimanfaatkan untuk kepentingan pembangunan dan pemukiman, dengan regulasi yang memungkinkan eksploitasi sumber daya

alam lebih leluasa, tergantung pada peruntukannya. Pemanfaatan lahan memerlukan izin dari pemerintah setempat dan otoritas terkait, sementara pelanggaran terhadap aturan penggunaan lahan dapat mengakibatkan sanksi administratif sesuai peraturan yang berlaku.

#### **G. Metode Penelitian**

Salah satu cara untuk mendapatkan pengetahuan dengan benar adalah melalui penelitian. Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.<sup>41</sup> Penelitian harus dilakukan dengan Prosedur yang konsisten dan sistematis, sehingga kebenaran dari suatu pengetahuan akan dapat diterima dengan benar. Untuk itu, penelitian harus berlandaskan pada metodologi yang telah disepakati sehingga hasil yang diperolehnya juga akan diterima sebagai pengetahuan.

Prosedur yang konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu, sedangkan sistematis berarti berpedoman pada suatu sistem. Penulis tidak mungkin mampu menemukan, merumuskan, menganalisis, maupun memecahkan masalah tertentu untuk mengungkap kebenarannya tanpa penggunaan metodologi yang tepat. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu. Penggunaan metodologi yang tepat pada penelitian yang peneliti akan laksanakan diharapkan mampu menggambarkan tentang Tanggung Jawab Hukum Pemerintah Dalam Penanganan Kebakaran Hutan dan lahan, metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini sebagai berikut:

---

<sup>41</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, hlm. 1.

## 1. Bentuk atau Tipe Penelitian

Dilihat dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian hukum dibagi menjadi dua, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.<sup>42</sup> Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah metode penelitian ilmiah yang bertujuan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sudut pandang normatif. Dalam konteks ini, penelitian akan menganalisis peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan putusan pengadilan yang relevan untuk memahami kerangka hukum yang berlaku terkait isu lingkungan.<sup>43</sup> Penelitian ini merupakan penelitian dengan cara menelaah dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan untuk menjawab suatu isu hukum mengenai tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan.

Kajian dalam penelitian ini meliputi hukum atau kaedah-kaedah yang berlaku. Selain itu juga didasarkan pada sinkronisasi hukum secara vertikal maupun horizontal pada hukum positif untuk menentukan kesesuaian dengan asas-asas hukum. Kemudian juga dilihat kesesuaian norma-norma hukum positif dengan doktrin atau pendapat ahli.

## 2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan jenis data sekunder, yaitu studi dokumen atau kepustakaan dengan cara mengumpulkan dan menelusuri dokumen dan

---

<sup>42</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo, hlm. 118.

<sup>43</sup> Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 57.

kepuustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti. Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu peraturan perundang-undangan. Adapun bahan-bahan hukum primer yang dibutuhkan oleh penulis, antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- 3) Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan pengelolaan Lingkungan Hidup;
- 4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan;
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan dan Lahan;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan;
- 7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MENLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan;
- 8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.9/MENLHK/Setjen/Kum.1/3/2018 tentang Kriteria Teknis Status Kesiagaan dan Darurat Kebakaran Hutan dan Lahan;

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan-bahan yang dapat menunjang bahan hukum primer, berupa buku-buku, jurnal, artikel, website, dan sebagainya.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan dari bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder. Bahan yang digunakan oleh penulis seperti ensiklopedia, kamus hukum, dan kamus Bahasa Indonesia.

### 3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan peraturan perundang-undangan yang berkaitan erat dengan teori-teori hukum sebagai objek dari penelitian dan berhubungan dengan pelaksanaannya di dalam kehidupan Masyarakat.<sup>44</sup> Penelitian ini memberikan pemahaman pengaturan terkait dan mengidentifikasi situasi penelitian yang bertujuan untuk penelitian selanjutnya.

### 4. Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum normatif ini menggunakan beberapa pendekatan yang dilakukan dalam mengkaji setiap permasalahan. Jenis-jenis pendekatan tersebut sebagai berikut:

- a. Pendekatan Undang-Undang (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan utama dalam penelitian hukum normatif, terutama saat meneliti isu terkait peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian tentang kebakaran hutan dan lahan, pendekatan ini digunakan untuk mengkaji semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan.

---

<sup>44</sup> Zainuddin Ali, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 105.

Dengan pendekatan ini, peneliti dapat memahami secara mendalam bentuk dan isi aturan hukum yang mengatur kebakaran hutan dan lahan. Lebih lanjut, penelitian ini dapat mengidentifikasi masalah atau ketidaksesuaian dalam implementasi aturan tersebut, sehingga dapat berkontribusi dalam perbaikan kebijakan dan peraturan perundang-undangan terkait penanganan kebakaran hutan dan lahan.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual dalam penelitian hukum normatif dimulai dengan mempelajari pandangan dan doktrin-doktrin ilmu hukum. Melalui pemahaman mendalam terhadap konsep-konsep hukum, asas-asas hukum, dan pengertian-pengertian hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi, peneliti dapat mengembangkan ide-ide baru dan solusi yang tepat untuk permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan ini memberikan landasan teoritis yang kuat bagi penelitian hukum normatif, sehingga hasil penelitian dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pengembangan ilmu hukum dan praktik hukum di lapangan.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini, penulis akan menggunakan 2 (dua) metode teknik penelusuran data sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Studi kepustakaan dilakukan (*Library Research*) dilakukan dengan pengumpulan bahan primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan isu hukum yang terdapat dalam penelitian ini, lalu selanjutnya akan di analisis berdasarkan teori-teori yang dapat digunakan sebagai pedoman.

Selain itu penulis dalam penelitian ini juga mempelajari dan mengutip bahan hukum dari sumber-sumber yang berupa peraturan perundang-undangan serta literatur yang terkait pada penelitian ini. Bahan hukum akan diperoleh dari koleksi pribadi penulis, koleksi perpustakaan Universitas Andalas.

b. Internet

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara mengakses Website dan jurnal-jurnal yang di publikasi kan secara Online yang terkait dengan isu hukum dalam penelitian ini. Bahan hukum tersebut kemudian dipelajari, di analisis, dan dirumuskan ke dalam suatu sistem bahasan yang sistematis dan saling berkaitan dengan tema penelitian dan perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini.<sup>45</sup>

## 6. Pengolahan dan Analisis Data

Pengolahan data dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan menganalisis secara mendalam berbagai sumber hukum yang telah dikumpulkan. Sumber-sumber ini mencakup peraturan perundang-undangan yang berlaku, putusan pengadilan terkait, doktrin hukum dari para ahli, serta pendapat-pendapat yang relevan dalam literatur hukum. Analisis data dilakukan secara sistematis, logis, dan konsisten untuk memastikan validitas dan reliabilitas hasil penelitian.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan metode interpretasi, dan argumentasi hukum. Metode interpretasi dilakukan untuk menafsirkan makna

---

<sup>45</sup> Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Mandar Jaya, hlm. 96.

dan maksud dari peraturan perundang-undangan. Metode argumentasi dilakukan untuk menyusun argumen-argumen hukum yang logis dan konsisten terkait dengan tanggung jawab hukum pemerintah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan.

Proses analisis data dimulai dengan pengorganisasian data yang telah terkumpul. Data-data ini dikelompokkan berdasarkan tema atau kategori tertentu untuk memudahkan pemahaman dan analisis lebih lanjut. Setelah itu, setiap data dijabarkan secara rinci untuk mengungkap makna dan implikasi hukum yang terkandung di dalamnya.

Tahap selanjutnya adalah sintesis, yaitu menggabungkan berbagai informasi dan temuan dari analisis data untuk membangun suatu gambaran yang utuh dan komprehensif tentang isu hukum yang diteliti. Dalam tahap ini, peneliti akan mencari pola, keterkaitan, dan perbedaan antara berbagai sumber hukum yang dianalisis.

Selanjutnya, peneliti akan memilih informasi-informasi yang paling penting dan relevan dengan tujuan penelitian. Informasi-informasi ini akan menjadi fokus utama dalam analisis dan pembahasan lebih lanjut. Proses pemilihan informasi ini dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti relevansi, signifikansi, dan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum.

Tahap akhir dari analisis data adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan ini merupakan hasil akhir dari seluruh proses analisis data yang telah dilakukan. Kesimpulan harus disajikan secara jelas, logis, dan konsisten dengan temuan-

temuan yang diperoleh selama proses analisis data. Selain itu, kesimpulan juga harus dapat dikomunikasikan kepada orang lain dengan mudah dan efektif.

Dengan demikian, pengolahan data dalam penelitian hukum normatif ini merupakan proses yang kompleks dan membutuhkan ketelitian serta kemampuan analisis yang baik. Melalui proses ini, diharapkan dapat dihasilkan temuan-temuan yang berharga dan memberikan kontribusi yang signifikan bagi pengembangan ilmu hukum dan praktik hukum di Indonesia.

