

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Sumber daya hutan dan lahan merupakan suatu kesatuan alam yang mempunyai saling ketergantungan (*interdependence*) yang sangat tinggi. Hutan sebagai salah satu *biotic community* dan sebagai suatu piramida kehidupan secara absolute membutuhkan *abiotic community*, yakni lahan, sebagai habitatnya. Selanjutnya hutan dan lahan merupakan habitat bagi piramida kehidupan yang lain seperti fauna dan flora yang dalam banyak hal sangat menopang kehidupan manusia baik dari segi makanan maupun dari segi obat-obatan. Hubungan timbal balik antara biotic dan abiotic community seperti digambarkan di atas, termasuk tingkah laku manusia dikenal sebagai ekosistem dan ilmu yang mempelajari hubungan tersebut dikenal sebagai ekologi.<sup>1</sup>

Hutan adalah anugrah Tuhan Yang Maha Esa yang berupa sumber kekayaan alam yang serbaguna sebagai manifestasi dari sifat maha murah serta maha kasih dari Tuhan Yang Maha Kuasa sendiri.<sup>2</sup> Hutan merupakan kumpulan pepohonan yang tumbuh rapat berserta tumbuh-tumbuhan memanjat dengan bunga yang beraneka warna yang berperan sangat penting bagi kehidupan di

---

<sup>1</sup>Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2020, hlm. 132.

<sup>2</sup>Bambang Winarto, *Kamus Rimbawan*, Yayasan Bumi Indonesia Hijau, Jakarta, 2006, hlm. 1.

bumi ini.<sup>3</sup> Sedangkan menurut Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, 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.

Pemanfaatan hutan dan lahan menimbulkan berbagai permasalahan berupa kerusakan hutan. Terdapat 3 faktor yang dapat menyebabkan kerusakan hutan, yaitu kerusakan hutan yang diakibatkan oleh alam, kerusakan hutan yang disebabkan oleh manusia dan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebijakan melalui pembakaran.<sup>4</sup> Persoalan kerusakan hutan dan lahan diperburuk lagi oleh kegiatan pembakaran hutan dan lahan sebagai akibat kegiatan pembukaan lahan (*land clearing*).<sup>5</sup> Kebakaran hutan dan lahan secara besar-besaran telah terjadi semenjak tahun 1982, yang kemudian menjadi even tahunan.<sup>6</sup> Kebakaran hutan dan lahan merupakan ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena berdampak secara langsung bagi ekosistem, kontribusinya terhadap peningkatan emisi karbon, dan dampaknya bagi keanekaragaman hayati.<sup>7</sup> Kebakaran hutan adalah suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan

---

<sup>3</sup>Arifin Arief, M. P., *Hutan dan Kehutanan*, Penerbit Kansius, Yogyakarta, 2001, hlm. 11; Lihat juga A. G. Kartasapoetra, dkk., *Teknologi Pengairan Pertanian (Irigasi)*, Bumi Aksara, Jakarta, 1994, hlm. 23.

<sup>4</sup>Permasalahan Hutan di Indonesia atau *Problems Forests in Indonesia*, diakses dari <https://bangazul.com/permasalahan-hutan-di-indonesia/>, diakses pada 5 September 2020, pukul 15.38 WIB.

<sup>5</sup>Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan, Op. Cit.*, hlm. 133.

<sup>6</sup>*Ibid.*, hlm. 135.

<sup>7</sup>Inosentius Samsul, *Instrumen Hukum Penanggulangan Kebakaran Hutan, Lahan, dan Polusi Asap*, Info Singkat Hukum : Vol. VII, No. 17/I/P3DI/September/2015.

kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau nilai lingkungan.<sup>8</sup> Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena efeknya secara langsung pada ekosistem, kontribusi emisi karbon, dan dampaknya bagi keanekaragaman hayati.<sup>9</sup> Kebakaran hutan dan lahan mengakibatkan bencana asap yang mengancam aspek-aspek kehidupan manusia pada tingkat lokal, nasional, regional, bahkan global seperti kerugian ekonomis, ekologis, politis, social dan kesehatan.<sup>10</sup> Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia pada setiap tahunnya telah menimbulkan beberapa masalah bagi negara tetangga yakni Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan Thailand. Ketiga negara ini telah menderita kerugian kesehatan dan ekonomi akibat asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Bahkan lebih jauh lagi asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dapat terlihat di Negara Australia dan Selandia Baru.

Kebakaran hutan dan lahan memicu masyarakat internasional untuk membuat hukum internasional yang mengatur tentang pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang bersifat lintas batas negara. Pada pertemuan *Conference on the Human Environment*, negara peserta sepakat untuk membentuk hukum lunak (*soft law*) berupa Deklarasi Stockholm 1972 (*the Stockholm Declaration 1972 on*

---

<sup>8</sup>*Ibid.*, hlm. 151; Lihat juga Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 195/KPTS-III/1986 Tahun 1986 tentang Petunjuk Tentang Usaha Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran Hutan.

<sup>9</sup>Luca Tacconi, *Kebakaran Hutan di Indonesia : Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan*, Center for International Forestry Research (CIFOR) Occasional Paper No. 38(i), Jakarta, 2003, hlm. v.

<sup>10</sup> Kementerian Kehutanan, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, *Panduan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Berbasis Desa di Areal Gambut*, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, 2013, hlm. 1.

*the Human Environment*) serta Deklarasi Rio 1992 (*the Rio Declaration on Environment and Development*). Ditegaskan pada Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972, “*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction*”. Untuk menindaklanjuti Deklarasi Stockholm 1972 dan Deklarasi Rio 1992 yang bersifat hukum lunak (*soft law*),<sup>11</sup> negara-negara peserta deklarasi menyetujui sebuah hukum keras (*hard law*)<sup>12</sup> yang mengatur tentang pencegahan kebakaran dan perusakan hutan, yakni *the International Tropical Timber Agreement* yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2008 tentang Pengesahan *the International Tropical Timber Agreement*.

Dilatarbelakangi intensitas dampak asap dari kebakaran hutan dan lahan lebih besar bagi negara-negara di Asia Tenggara, maka para pemimpin ASEAN bersepakat untuk membuat aturan hukum dalam mencegah dan mengatasi kebakaran hutan dan lahan melalui sebuah perjanjian regional

---

<sup>11</sup>Hukum lunak (*soft law*) merupakan satu bentuk hukum internasional yang secara tidak langsung mengikat negara tetapi dia harus dipedomani untuk membentuk hukum masa datang (*the future law*). Lihat Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 21.

<sup>12</sup>Hukum keras (*hard law*) adalah satu bentuk hukum internasional yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan asas *pacta sunt servanda*. Lihat Sukanda Husin, *Ibid.*, hlm. 23.

ASEAN. Perjanjian yang dimaksud adalah *ASEAN Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources*, 1985 (ASEAN-ACNN) yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1986 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985*. *Asean Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources 1985* memuat kerangka hukum kerjasama bidang konservasi alam dan sumber daya alam, serta memuat kewajiban negara-negara ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) dan (2).<sup>13</sup> Kemudian perjanjian regional ASEAN lainnya dalam menangani dampak kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara ialah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, 2002. Sedangkan pada lingkup nasional, kebakaran hutan dan lahan diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan dan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

Pengaturan mengenai perlindungan hutan dan lahan di Indonesia dapat dikatakan cukup lengkap, namun peristiwa kebakaran hutan dan lahan terutama akibat kegiatan pembukaan lahan tetap banyak terjadi di Indonesia. Hal ini sangat disayangkan dimana Indonesia merupakan negara yang memiliki kawasan hutan tropis dan hutan tropika basah terluas ketiga di dunia, serta kekayaan

---

<sup>13</sup>Inosentius Samsul, *Instrumen Hukum Penanggulangan Kebakaran Hutan, Lahan, dan Polusi Asap*, Op. Cit., hlm. 2.

alamnya telah dikenal luas di dunia, terutama keanekaragaman hayatinya. Berdasarkan data yang diperoleh melalui Karhutla *Monitoring System*, total luas kebakaran di Indonesia 3 (tiga) tahun terakhir yang terluas ialah pada tahun 2019 yaitu seluas 1.649.258,00 ha. Sedangkan pada tahun 2018 total luas kebakaran di Indonesia seluas 529.266,64 ha dan pada tahun 2020 total luas kebakaran di Indonesia seluas 296.942,00 ha.<sup>14</sup>

Selain membentuk peraturan perundangan seperti yang telah dijelaskan di atas, berbagai upaya pengendalian lainnya telah dilakukan oleh pemerintah, seperti pemantuan titik panas; sosialisasi peraturan perundangan; pembentukan lembaga-lembaga pengendalian kebakaran; melakukan koordinasi vertical-horizontal; kampanye, penyuluhan, apel siaga, patrol pencegahan, inventarisasi penyebab kebakaran dan pembuatan peta rawan kebakaran. Meskipun demikian, kejadian kebakaran tetap berlangsung setiap tahunnya dengan frekuensi kebakaran terkandung cenderung semakin meningkat dan biasanya berhenti seiring hujan turun.<sup>15</sup> Kegiatan pembukaan lahan dengan membakar hutan dan lahan juga menjadi salah satu penyebab meningkatnya kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, salah satunya dapat dilihat dari kasus PT. Kalista Alam dimana telah terjadi kebakaran di areal penanaman sawit

---

<sup>14</sup>Sipongi Karhutla Monitoring Sistem, *Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi Di Indonesia Tahun 2015-2020*, diakses dari [http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran), diakses pada tanggal 10 Februari 2020, pukul 17.00 WIB.

<sup>15</sup>Kementerian Kehutanan, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, *Op. Cit.*, hlm. 3.

pada 23 Maret 2012 sampai dengan 27 Maret 2012 dan pada 17 Juni 2012 sampai dengan 24 Juni 2012. PT. Kalista Alam adalah termasuk dalam kawasan Ekosistem Leuser dan Kawasan Strategis Nasional dengan lahan perkebunan kelapa sawit seluas 1605 Ha dan telah memperoleh izin usaha perkebunan sesuai dengan Surat Gubernur Aceh No. 525/BP2T/5322/2011 tanggal 25 Agustus 2011 tentang Izin Usaha Perkebunan Areal Perkebunan Kelapa Sawit. Dilatarbelakangi keadaan tersebut maka penulis tertarik untuk mengangkat dan memaparkan masalah ini agar dapat menganalisa masalah tersebut terkait **Penerapan Hukum Lingkungan Internasional dalam Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Akibat Kegiatan Pembukaan Lahan di Indonesia.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang penulis uraikan diatas, maka rumusan masalah dari proposal penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan hukum lingkungan internasional dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan akibat kegiatan pembukaan lahan di Indonesia ?
2. Apa yang menjadi faktor penyebab masih sering terjadinya kegiatan pembukaan lahan dengan membakar hutan dan lahan di Indonesia ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini berfungsi untuk menjawab semua permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan hukum lingkungan internasional oleh Indonesia dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan akibat kegiatan pembukaan lahan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor penyebab masih sering terjadinya kegiatan pembukaan lahan dengan membakar hutan dan lahan di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan diatas maka penyusun dapat mengambil manfaat dari penelitian yang akan dilakukan yaitu terkait dengan Penerapan Hukum Lingkungan Internasional dalam Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Akibat Kegiatan Pembukaan Lahan di Indonesia.

1. Manfaat Teoritis
  - a. Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum lingkungan internasional pada umumnya.
  - b. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan di bangku perkuliahan untuk membuat proposal hukum.
  - c. Diharapkan hasil penelitian ini dapat digunakan untuk menambah referensi bagi mahasiswa fakultas hukum.
2. Manfaat Praktis
  - a. Dengan adanya penelitian ini diharapkan hasilnya dapat menjadi suatu sumbangan pemikiran serta dapat menambah wawasan pembaca terhadap pemahaman tentang penelitian ini.

- b. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bacaan dan mengembangkan pemikiran bagi masyarakat terhadap faktor penyebab terjadinya kebakaran dan upaya penanggulangannya.

## E. Metode Penelitian

Metode penelitian sangat penting karena merupakan unsur mutlak yang harus ada di dalam penelitian dan pengembangan suatu ilmu pengetahuan.<sup>16</sup> Metode Penelitian Hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian yang bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data-data yang telah dikumpulkan.<sup>17</sup>

### 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam tulisan ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan.<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji memberikan pendapat penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder).<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Soejono Sukanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, 2004, hlm 7.

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Grafindo, 2006, hlm. 1.

<sup>18</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

<sup>19</sup> Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Depok: Pranamedia Grup, 2016. hlm. 129.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian dimaksudkan untuk memberikan data serinci mungkin tentang masalah terkait dengan penelitian.

## 3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis *secondary data* atau data sekunder yang mencakup dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Sebagai penelitian normative, jenis data tersebut dibagi atas :

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu semua yang berkaitan dengan pokok-pokok pembahasan berbentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang diurut berdasarkan hierarki.<sup>20</sup> Bahan hukum primer berupa seperti:

- 1) Deklarasi Stockholm 1972 (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*).
- 2) Deklarasi Rio 1992 (*Rio Declaration on Environment and Development*).
- 3) *International Tropical Timber Agreement*, 2006.

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 172.

- 4) *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*, 1985.
  - 5) *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, 2002.
  - 6) Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2008 tentang Pengesahan *International Tropical Timber Agreement*.
  - 7) Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1986 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*.
  - 8) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
  - 9) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
  - 10) Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan.
  - 11) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.
- b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer.<sup>21</sup> Bahan hukum sekunder ini terdiri dari buku-buku teks (*textbook*) yang ditulis para ahli hukum yang berpengaruh (*de herseende leer*), jurnal-jurnal hukum, pendapat

---

<sup>21</sup> Soejono Sukanto, *Op. Cit.*, hlm 114.

para sarjana, kasus-kasus hukum, yurisprudensi, hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topic penelitian, dan lain-lain.<sup>22</sup>

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder,<sup>23</sup> seperti:

- 1) Kamus Hukum
- 2) Kamus Bahasa Indonesia
- 3) Kamus Bahasa Inggris
- 4) Bahan-bahan Hukum yang didapatkan melalui internet

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan atau *library research*. Semua sumber berasal dari bahan-bahan tertulis (cetak) yang berkaitan dengan permasalahan penelitian dan literatur-literatur lainnya (elektronik)<sup>24</sup>. Serta mempelajari peraturan Perundang-undangan yang ada kaitannya dengan materi atau objek penelitian.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

---

<sup>22</sup>Jonaedi Efendi, *Op. Cit.*, hlm. 173.

<sup>23</sup>*Ibid*, hlm 116.

<sup>24</sup>Sutrisno Hadi, *Metodologi Riserch 1*, Yogyakarta, Gajah Mada, 1980, hlm. 3.

Data pada tulisan ini diolah penulis dengan menggunakan metode *editing*. *Editing* adalah kegiatan yang dilakukan penulis yakni memeriksa kembali mengenai kelengkapan jawaban yang diterima, kejelasannya, konsistensi jawaban atau informasi, relevansinya bagi penelitian, maupun keseragaman data yang diterima atau didapatkan oleh penulis.<sup>25</sup>

b. Analisis Data

Analisis data merupakan proses penyusunan data yang telah diolah untuk mendapatkan suatu kesimpulan. Data diolah secara yuridis kualitatif, yaitu dengan memperlihatkan fakta-fakta data hukum yang dianalisis dengan uraian kualitatif terhadap fokus penelitian.

## **F. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan pada tulisan ini ialah sebagai berikut:

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisikan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini berisikan Tinjauan Pustaka yang memuat tinjauan-tinjauan umum mengenai Hukum Lingkungan Nasional, Hukum Lingkungan Internasional dan Hutan.

---

<sup>25</sup> Moh Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indah, Bogor, 2009, hlm 264.

### **BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berisikan Hasil Penelitian dan Pembahasan mengenai Pemberantasan Kebakaran Hutan dan Lahan dalam Kegiatan Pembukaan Lahan Berdasarkan Hukum Lingkungan Nasional dan Internasional.

### **BAB IV : PENUTUP**

Bab ini berisikan tentang kesimpulan terhadap semua masalah yang telah di bahas dan saran yang perlu untuk perbaikan mengenai permasalahan yang di teliti.

