

Analisis Kebijakan Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Di Indonesia

Baginda Parsaulian

IAIN Bukittinggi, Kampus II, Jl. Gurun Aur Kubang Putih, Kab. Agam, Prov. Sumatera Barat

Email : bagindaparsaulian@yahoo.com

ARTICLE INFO

ABSTRACT

Keywords:

Law Enforcement,
Environment Law,
Environment Policy

Forest fires are one of the environmental problems that often occur and are considered important so that they become local and global concerns. In Indonesia, forest and land fires (karhutla) continue to occur, especially in Sumatra, Riau and Kalimantan. Great forest and land fires have occurred in Riau and Kalimantan in 1997/1998 with severe impacts, including health problems, land accidents, aircraft crashes and smoke effects reaching neighboring countries. Law enforcement for environmental management is still difficult because of the difficulty in proving and determining the standard criteria for environmental damage.

PENDAHULUAN

Kebakaran hutan semakin menarik perhatian internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi, khususnya setelah bencana El Niño (ENSO) 1997/98 yang menghancurkan lahan hutan seluas 25 juta hektar di seluruh dunia (FAO 2001; Rowell dan Moore 2001). Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena efeknya secara langsung bagi ekosistem (United Nations International Strategy for Disaster Reduction 2002). Di masa lalu membakar hutan merupakan suatu metode praktis untuk membuka lahan. Pada awalnya banyak dipraktikkan oleh para peladang tradisional atau peladang berpindah. Namun karena biayanya yang sangat murah, praktek membakar hutan dan lahan banyak diadopsi oleh perusahaan-perusahaan kehutanan dan perkebunan.

Di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan (karhutla) masih terus terjadi terutama di Sumatera, Riau, dan Kalimantan. Karhutla hebat pernah terjadi di Riau dan Kalimantan tahun 1997/1998 yang berdampak sangat parah, termasuk gangguan kesehatan, kecelakaan darat, jatuhnya pesawat dan efek asap yang sampai ke negara-negara tetangga yang. Pada rentang tahun tersebut, Indonesia mengalami kebakaran hutan paling parah di seluruh dunia. Citra situasi kota yang diliputi kabut, hutan yang terbakar dan orangutan yang menderita terpampang di halaman utama berbagai koran dan televisi dan menarik perhatian umum. Negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia, dan juga lembaga-lembaga bantuan pembangunan, melibatkan diri dalam usaha memadamkan kebakaran hutan tersebut. Kejadian ini dinyatakan sebagai salah satu bencana lingkungan terburuk sepanjang abad (Glover 2001),

Sepanjang tahun 2019, menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, luas karhutla di Indonesia mencapai 328.722 hektar. Di Kalimantan Tengah tercatat seluas 44.769 hektar, Kalimantan Barat 25.900 hektar, Kalimantan Selatan 19.490 hektar, Sumatera Selatan 11.826 hektar, Jambi 11.022 hektar, dan Riau 49.266 hektar. Peraturan perundangan telah mengatur mengenai larangan untuk melakukan pembakaran yang menyebabkan kabut asap yang signifikan, seperti pembakaran di lahan gambut meskipun penggunaan api dalam situasi dan lokasi yang mungkin menimbulkan efek lokal yang tidak diinginkan dari asap, misalnya, terhadap kesehatan atau transportasi.

Pada tahun 2015, Kementrian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mencatat setidaknya terdapat 95 titik panas sumber kabut asap di Sumatra dan 61 titik panas di Kalimantan. Penyebaran kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi menyelimuti wilayah Sumatra Selatan, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan. Setidaknya 22, 6 juta jiwa menjadi korban di Sumatra dan 3 juta jiwa di Kalimantan korban asap akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut. Sumber api masih belum dipahami dengan baik, tetapi zona- zona titik api tersebar dan tidak dipengaruhi oleh perbedaan tipe lahan (Steenis dan Fogarty 2001). Ini mengindikasikan bahwa kebakaran hutan dengan tingkat yang sama

melanda semua lahan garapan dan bahwa kebakaran hutan liar memiliki kaitan dengan serangkaian kegiatan komersial dan mata pencaharian utama. Berbagai kegiatan yang memiliki andil terhadap peristiwa kebakaran hutan selanjutnya perlu dijajaki. Mengingat luas yang terbakar di kawasan IPI dan hutan lindung cukup signifikan, masing-masing 2.347.717 ha dan 440.381 ha (Ioffmann dkk. 1999) tampaknya terjadi degradasi hutan skala besar yang tidak disengaja. Apakah deforestasi skala besar juga terjadi, masih memerlukan kajian lebih lanjut.

Berdasarkan tipe bahan bakar dan sifat pembakarannya, kebakaran hutan dan lahan dapat dikelompokkan menjadi tiga tipe¹, yaitu :

1. Kebakaran bawah (*ground fire*) merupakan tipe kebakaran dimana api membakar bahan organik dibawah permukaan. Oleh karena sedikit udara dan bahan organik maka kebakaran ini tidak terlihat apinya namun asap. Penyebaran api juga sangat lambat dan terjadi dalam waktu yang lama (biasanya terjadi pada lahan gambut yang ketebalannya mencapai 10 meter).
2. Kebakaran permukaan (*surface fire*) yaitu tipe kebakaran dimana api membakar bahan bakar permukaan yang berupa serasah, semak belukar, anakan, pancang, dan limbah pembalakan. Sifat api permukaan cepat merambat, nyalanya besar dan panas, namun cepat padam.
3. Kebakaran tajuk (*crown fire*) merupakan tipe kebakaran yang membakar tajuk pohon (bagian atas pohon). Kebakaran ini akan parah jika terjadi di tanaman yang daunnya mudah terbakar dan rapat. Kebakaran hutan dan lahan antara lain karena faktor alam, biasanya terjadi pada musim kemarau ketika cuaca sangat panas dan faktor pembakaran oleh manusia.

Sebab utama dari kebakaran adalah pembukaan lahan yang meliputi pembakaran lahan yang tidak terkendali sehingga merembet ke masyarakat maupun perusahaan. Namun bila pembukaan lahan dilaksanakan dengan pembakaran dalam skala besar, kebakaran tersebut sulit terkendali. Pembukaan lahan tersebut sering dilaksanakan untuk usaha perkebunan, (Hutan Tanaman Industri) HTI, pertanian lahan kering, sonor dan mencari ikan. Pembukaan lahan yang paling berbahaya adalah di daerah rawa/gambut, Penggunaan lahan yang menjadikan lahan rawan kebakaran, misalnya dilahan bekas (Hak Pengusahaan Hutan) HPH dan di daerah yang beralang-alang, konflik antara pihak pemerintah, perusahaan dan masyarakat karena status lahan sengketa perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan membakar lahan masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan, untuk mengusir masyarakat. Kebakaran mengurangi nilai lahan dengan cara membuat lahan menjadi terdegradasi dan dengan demikian perusahaan akan lebih mudah mengambil alih lahan dengan melakukan pembayaran ganti rugi yang murah bagi penduduk asli. Dalam beberapa kasus, penduduk lokal juga melakukan pembakaran untuk memprotes pengambil-alihan lahan mereka oleh perusahaan kelapa sawit. Tingkat pendapatan masyarakat yang relatif rendah, sehingga terpaksa memilih alternatif yang mudah, murah dan cepat untuk pembukaan lahan. Kurangnya penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar peraturan pembukaan lahan, faktor alam seperti sambaran petir, lahar dari letusan gunung dan lain-lain

Kejahatan atau tindak pidana lingkungan hidup terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, kecermatan dari para penegak hukum, terutama penyidik, penuntut umum dan hakim sangat diperlukan dalam menemukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana lingkungan hidup dalam berbagai macam peraturan perundang-undangan itu. Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan mana yang akan digunakan, tergantung pada terhadap sumber daya apa tindak pidana lingkungan hidup itu dilakukan.

Adapun permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai analisis implementasi kebijakan dalam upaya penegakan hukum lingkungan hidup saat ini di Indonesia. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberi gambaran mengenai gambaran analisis implementasi kebijakan dalam upaya penegakan hukum lingkungan hidup saat ini di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan pada penelitian ini adalah yuridis-normatif, dengan jenis penelitian dogmatik, bentuk penelitian perskriptif hubungan hukum. Spesifikasi penelitian ini yaitu

¹ Desri Hunawan.2016.Menyelesaikan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Indonesia Melalui “Jalan Pantas” atau “Jalan Pintas”.Seminar Nasional Hukum Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016, 277-292, Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta

deskriptif-analitis. Metode pengumpulan data yang digunakan melalui metode *library research* (metode kepustakaan) dengan menguji bahan dokumen dan bahan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini. Data dianalisis secara kualitatif-normatif, meneliti dengan jalan menafsirkan dan membangun pernyataan yang terdapat dalam dokumen per-undang-undangan. Metode analisis kualitatif, dibangun berdasarkan data sekunder yang berupa teori, makna dan substansinya dari berbagai literatur, peraturan perundang-undangan kemudian dianalisis dengan normatifnya undang-undang, teori dan pendapat pakar yang berkaitan, sehingga didapat kesimpulan.

PEMBAHASAN

Kebijakan Hukum dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup di Indonesia

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) merupakan langkah awal kebijakan untuk penegakan hukum lingkungan hidup. UUPPLH memuat prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang berfungsi memberikan arahan (*direction*) bagi sistem hukum lingkungan nasional, dan setelah 15 tahun akhirnya undang-undang ini pun dicabut karena dianggap kurang sesuai agar terwujud pembangunan berkelanjutan seperti apa yang dicitakan yaitu dengan Undang-Undang tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 dan diganti lagi oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 dengan alasan agar lebih menjamin kepastian hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak setiap orang untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, melalui penjatuhan sanksi pidana yang cukup berat didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009².

UUPPLH lama menempatkan penegakan hukum pidana dalam penegakan hukum lingkungan hidup hanya sebagai *ultimum remedium*, sehingga isi penegakan sanksi pidananya tidak dominan. Asas ultimum remedium dalam penjelasan UUPPLH lama, ternyata sangat kurang jelas dan tegas. Penjelasan umum sesungguhnya merupakan upaya memperjelas makna dari konsideran suatu undang-undang. Dalam konsideran mengandung nilai-nilai filosofis dari suatu undang-undang. Dengan demikian sesungguhnya penjelasan umum merupakan suatu upaya dari pembentuk undang-undang atau legislator untuk mempertegas nilai-nilai filosofis yang terdapat dalam suatu konsideran. Nilainilai filosofi dalam konsideran suatu undangundang terkonkritisasi pada batang tubuh berupa pasal-pasal dari undang-undang tersebut³.

Kelemahan konsep asas subsidiaritas dalam perumusan pada UU yang lama mengakibatkan penghapusan asas subsidiaritas. Dalam UUPPLH asas subsidiaritas diganti dengan asas *ultimum remedium*, yang dibatasi terhadap delik formil tertentu, yaitu pelanggaran baku mutu air limbah, emisi, dan gangguan saja. Selebihnya terhadap delik formil hukum pidana difungsikan sebagai *premmum remedium*. Pada dasarnya (*basic*), pengertian pemidanaan dalam suatu peraturan perundang-undangan sangat penting. Hal ini telah dimasukkan dalam undang-undang penegakan hukum lingkungan dengan adanya ketentuan pidana yang tercakup dalam undang-undang tentang pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) telah memasukkan ketentuan-ketentuan pidananya dalam Bab XV, yang terdiri dari 23 pasal, dimulai dari Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 UUPPLH. Ketentuan-ketentuan pemidanaan ini jauh lebih lengkap dan rinci bila dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup yang lama⁴. Sejak dikeluarkannya UUPPLH 2009 yang menggantikan UU No. 23 Tahun 1997 (selanjutnya disebut UUPPLH 1997), maka fungsi sebagai undang-undang induk *umbrella provisions* melekat pada UUPPLH 2009. UUPPLH membawa perubahan mendasar dalam pengaturan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia⁵.

Beberapa peraturan yang mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Mengatur tentang kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup. Dengan sanksi pidana penjara paling lama

² Yulanto Araya, "Penegakan Hukum Lingkungan Hidup di Tengah Pesatnya Pembangunan Nasional", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 1 Tahun 2013, hlm. 50

³ Syahrul Machmud, 2011, Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia, Yogyakarta: Graha Ilmu, hlm. 169

⁴ Soo Woong Kim. Kebijakan Hukum Pidana dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup. Jurnal Dinamika Hukum Vol 13, Nomor 3, September 2013

⁵ Edra Satmaidi, "Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 1 Tahun 2011, FH Universitas Riau, hlm. 69-81

- 10 tahun dan denda paling banyak Rp 500 juta selain itu juga bisa dikenakan tindakan tata tertib berupa perampasan keuntungan, penutupan perusahaan, perbaikan Kerusakan
2. UU No 41 1999 tentang Kehutanan Pasal 50 ayat 3, pembakaran hutan dikenakan hukuman kurungan maksimal 15 tahun penjara dan/atau denda maksimal Rp 15 miliar. Pasal 78 ayat 4 dikenakan denda maksimal penjara 5 tahun dan/atau denda maksimal Rp 1,5 miliar.
 3. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup. Dalam PP tersebut, terdapat larangan terhadap pembakaran hutan dan lahan, hanya saja larangan tersebut hanya dikenakan sanksi administrasi.
 4. Pasal 10 ayat (2) huruf b, Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan diatur bahwa kegiatan perlindungan hutan meliputi pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak kebakaran. Hanya saja didalam pasal 42 dan 43 PP tersebut dinyatakan bahwa mengenai tindakan pidana dampak kebakaran hutan hanya diberlakukan bagi pihak yang tidak memiliki surat-surat dan izin atas hasil hutan.
 5. Undang-undang No 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan kewajiban untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup. Dengan sanksi penjara maksimal 3 tahun dan denda maksimal Rp 3 miliar atau keduanya.
 6. Undang-undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Menjelaskan prinsip pembakaran hutan dilarang. Pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Sanksi berupa ancaman paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar dan kelalaian di ancam kurungan maksimal 5 tahun dan denda Rp 1,5 miliar atau sanksi kumulatif.
 7. Undang-undang No.32 Tahun 2009 tentang Pengolahan Lingkungan Hidup. Pasal 69 dengan jelas mengatur terkait dengan perbuatan melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau pengrusakan lingkungan hidup, selain itu, UU ini juga mengatur tentang ketentuan pidana bagi orang yang melakukan pembakaran lahan

Tindak pidana lingkungan hidup diatur dalam Bab XV, yang terdiri dari 23 pasal, dimulai dari Pasal 97 sampai dengan Pasal 120 UUPPLH. Dalam Pasal 97 disebutkan, bahwa tindak pidana sebagaimana dimaksud pada Bab XV itu adalah kejahatan. Dengan demikian, mengenai kejahatan terhadap lingkungan hidup diatur dalam bab tersebut. Di samping dalam UUPPLH, kejahatan terhadap lingkungan hidup juga diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), misalnya dalam Pasal 187, Pasal 188, Pasal 202, Pasal 203, Pasal 502, dan Pasal 503 KUHP. Kejahatan terhadap lingkungan hidup juga terdapat dalam peraturan perundangundangan di luar KUHP dan diluar UUPPLH. Misalnya (antara lain) dalam: Pasal 52 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria/UUPA; Pasal 31 UU No. 11 Tahun 1967 Tentang Pertambangan; Pasal 11 UU No. 1 Tahun 1973 Tentang Landasan Kontinen Indonesia; Pasal 15 UU No. 11 Tahun 1974 Tentang Pengairan; Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1983 Tentang Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia; Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian; Pasal 24 UU No. 9 Tahun 1985 Tentang Perikanan; Pasal 40 UU No. 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; Pasal 78 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan; dan Pasal 94 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 95 ayat (1) dan (2) UU No. 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air.

Penegakan hukum pengelolaan lingkungan hidup saat ini masih sulit dilakukan oleh karena sulitnya pembuktian dan menentukan kriteria baku kerusakan lingkungan⁶. Upaya penegakan hukum lingkungan hidup melalui hukum pidana adalah bagaimana tiga permasalahan pokok dalam hukum pidana ini dituangkan dalam undang-undang yang sedikit banyak mempunyai peran untuk melakukan rekayasa sosial (*social engeneering*)⁷ yaitu yang meliputi perumusan tindak pidana (*criminal act*), pertanggungjawaban pidana, dan sanksi (*sanction*) baik pidana maupun tata-tertib. Sesuai dengan tujuan yang tidak hanya sebagai alat ketertiban, hukum lingkungan mengandung pula tujuan pembaharuan masyarakat (*social engineering*).

Ketentuan mengenai kebakaran/pembakaran hutan didalam undang-undang kehutanan sebenarnya tidak memberikan perhatian yang memadai bagi upaya penanggulangan kebakaran, karena larangan membakar hutan yang terdapat dalam undang-undang kehutanan ternyata dapat dimentahkan untuk tujuan-tujuan khusus sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Sementara ketentuan dalam Peraturan

⁶ Sutrisno, "Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", Jurnal Hukum, No. 3 Vol. 18 Juli 2011, FH UII, hlm. 444-464

⁷ Nyoman Serikat Putra Jaya, 2005, Kapita Selekta Hukum Pidana, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, hlm. 253

Pemerintah (PP) No. 4 tahun 2001 memperkecil interpretasi penggunaan pasal 10 dalam PP No.45 tahun 2004 tentang tindakan penegakan hukumnya, artinya tindakan perlindungan hutan dari tindakan perlindungan hutan dari tindakann pembakaran akan diberlakukan bagi mereka pelaku yang tidak memiliki izin atau surat yang sah sesuai peraturan yang berlaku. Dalam PP No 4 tahun 2001 itu pula, ketentuan sanksi bagi pembakaran hutan hanya diberlakukan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 25 dan 27 UU No 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup. Disisi lain UU No 23 tahun 1997 tentang pengelolaan lingkungan hidup juga tidak memberikan mancat secara spesifik untuk mengembangkan peraturan dibawahnya (setingkat peraturan pemerintah) tentang pencemaran lingkungan seperti kasus kebakaran hutan ini. Sama halnya dengan UU No 18 tahun 2004 tentang perkebunan yang tidak memuat sanksi administratif bagi perusahaan yang melakukan land clearing dengan cara membakar. Padahal salah satu hal yang dibutuhkan oleh penegak hukum sesuai mandat pelestarian lingkungan (hutan) dan prinsip *zero burning* yang ditetapkan dalam beberapa klausul perjanjian (hukum) internasional. Sementara pada sisi lain, sampai saat ini belum ada satupun perundang-undangan yang melarang pembukaan lahan dengan cara membakar hutan. Meskipun ada pusat pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang ada di daerah, tetapi karena perangkat hukumnya yang belum ada, menjadikan tidak berfungsi secara maksimal (Hunawan, 2016). Fakta menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa lebih banyak dilakukan dengan cara-cara non litigasi, ini menunjukkan gejala lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga resmi dipengadilan, sebab pengadilan bukan merupakan alternatif utama dalam penyelesaian sengketa-sengketa tersebut (Teguh prasetyo dkk, 2013). Hal ini menjadikan penyelesaian diluar pengadilan menjadi jalan yang sangat potensial untuk di kembangkan. Dengan keinginan mereka yang bersengketa untuk secepatnya menyelesaikan persoalan dengan biaya yang murah menjadi tidak tercapai (Silintegu, 2016). Biasanya terjadi gugatan perdata yang dilayangkan oleh pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Lingkungan Hidup kepada perusahaan perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit. Alternatif penyelesaian sengketa non litigasi dalam bidang perkebunan dapat dilakukan melalui jalur arbitrase dan mediasi. Hal ini berlandaskan hukum dalam undang-undang nomor 30 tahun 1999 tentang arbitrase dan alternatif penyelesaian sengketa.

Analisis Kebijakan dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup di Indonesia

Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan menginstruksikan kepada para pimpinan lembaga dan pimpinan daerah untuk meningkatkan pengendalian Karhutla melalui pencegahan, pemadaman dan penangananpaska Karhutla. Selain itu diinstruksikan untuk melakukan kerja sama dan koordinasi dalam melaksanakan pengendalian Karhutla, meningkatkan peran serta masyarakat dan para pihak dalam kegiatan pengendalian Karhutla dan meningkatkan penegakan hukum dan memberikan sanksi yang tegas terhadap perorangan atau badan hukum yang terlibat dalam kegiatan pembakaran hutan dan lahan.

Perubahan isi kebijakan peningkatan pengendalian Karhutla meliputi jumlah lembaga pemerintah yang terlibat sekaligus perubahan tugas dan fungsi lembaga. Dalam peraturan Inpres Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Peningkatan Pengendalian Karhutla terdapat 15 lembaga, sementara dalam Inpres Nomor 11 Tahun 2015 terdapat 25 lembaga pemerintah. Adapun perubahan tugas dan fungsi lembaga antara lain:KLHK: mengingat KLHK adalah gabungan kehutanan dan lingkungan tugas baru ditambah untuk menangani kebakaran di lahan selain kawasan hutan, memberikan sanksi kepada pemegang izin usaha bila tidak memiliki SDM, sarpras dan tidak melaksanakan pengendalian kebakaran, koordinator pemulihan lingkungan hidup akibat Karhutla, meningkatkan koordinasi dan memberikan bantuan teknis untuk kerja sama regional dan internasional yang menyebabkan kerusakan lingkungan hidup akibat Karhutla; Menristekdikti: penambahan tugas kementerian di bidang pendidikan tinggi sehingga tugas terkait Karhutla adalah mengupayakan langkah agar proses kegiatan pendidikan tidak terganggu dengan penyediaan bantuan dana bagi masyarakat yang terkena dampak Karhutla, dan mendayagunakan para dosen dan mahasiswa fakultas kedokteran berpartisipasi membantu penanganan masalah kesehatan di daerah terkena dampak Karhutla; Gubernur: mengalokasikan biaya pelaksanaan pengendalian Karhutla, melaporkan pelaksanaan pengendalian Karhutla ke Menteri Koordiantor Bidang Politik dan Keamanan- Penambahan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Menteri Kesehatan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Sosial, Menteri Komunikasi dan Informasi, Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN), Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BMKGPerubahan secara mendasar terkait penambahan jumlah institusi yang dilibatkan. Institusi-institusi yang baru dimasukkan ini terkait peran dan fungsinya dalam rangka menata aspek sosial terkait dengan pendidikan dan kesehatan. Selain itu

terkait dengan konflik lahan maupun pembangunan infrastruktur. Akan tetapi yang terkait dengan pembangunan desa belum termasuk dalam institusi pemerintah yang terlibat dalam pengendalian Karhutla. Secara mendasar bahwa ke depan untuk pengendalian Karhutla yang berkelanjutan semetinya melibatkan pemerintahan desa.

Banyaknya instansi pemerintah yang terlibat dalam pengendalian Karhutla seharusnya persoalan Karhutla dapat lebih mudah diatasi. Namun sejak Inpres Pengendalian Karhutla dicanangkan, Karhutla tetap terjadi. Kinerja penanggulangan kebakaran juga sulit mencapai target Sebenarnya yang diperlukan bukan banyaknya institusi akan tetapi kejelasan peran dan fungsi. Selain tata hubungan kerja antar institusi. Oleh karena itu pencegahan menjadi sangat penting dalam pengendalian Karhutla. Semestinya koordinasi antar institusi dirancang bukan hanya dalam konteks penanggulangan (pemadaman) kebakaran akan tetapi koordinasi juga dirancang dalam konteks pencegahan Karhutla .

Pencegahan bukan hanya semata sosialisasi kepada masyarakat tentang larangan membakar. Akan tetapi pencegahan lebih ditujukan bagaimana agar api tidak dinyalakan atau api kecil dapat dipadamkan sebelum kebakaran meluas sehingga sulit untuk dikendalikan. Dengan demikian keberadaan lembaga pengendali Karhutla di lapang (tapak) menjadi penting. Lembaga pengendali Karhutla di tingkat tapak inilah yang akan berperan agar api tidak dinyalakan atau api kecil dapat ditanggulangi lebih awal (Budiningsih, 2017)⁸.

Bagian penting dari struktur lembaga pengendalian Karhutla adalah unit kerja deteksi dini. Selama ini deteksi dini melalui informasi hotspot yang menampilkan data sehari sebelumnya, tidak jarang ketika dilakukan groundcheck tidak sesuai atau kebakaran sudah meluas. Pembangunan sistem deteksi dini menjadi penting sebagai bagian dari sistem pengendalian Karhutla (Thoha, 2014)

Adapun Akbar (2008) menemukan bahwa kelembagaan pengendalian kebakaran hutan berbasis masyarakat telah cukup berperan dalam menekan penyebaran Karhutla. Namun masalahnya kelembagaan ini belum terintegrasi dengan lembaga formal desa sehingga aktivitas pengendalian kebakaran tidak berkesinambungan. Oleh karena itu menurut Thoha (2014) bahwa kelembagaan pengendalian Karhutla yang dibentuk pemerintah dan masyarakat dapat diintegrasikan dengan memperhatikan cakupan peran, wewenang dan kapasitas.

SIMPULAN

Banyaknya instansi pemerintah yang terlibat dalam pengendalian Karhutla seharusnya persoalan Karhutla dapat lebih mudah diatasi. Namun sejak Inpres Pengendalian Karhutla dicanangkan, Karhutla tetap terjadi. Kinerja penanggulangan kebakaran juga sulit mencapai target Sebenarnya yang diperlukan bukan banyaknya institusi akan tetapi kejelasan peran dan fungsi, selain tata hubungan kerja antar institusi. Kelembagaan pengendalian kebakaran hutan berbasis masyarakat telah cukup berperan dalam menekan penyebaran Karhutla. Namun masalahnya kelembagaan ini belum terintegrasi dengan lembaga formal desa sehingga aktivitas pengendalian kebakaran tidak berkesinambungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, A. (2008). Pengendalian kebakaran hutan berbasis masyarakat sebagai upaya mengatasi risiko dalam REDD. *Tekno Hutan Tanaman*, I(1), 11–22
- Desri Hunawan. 2016. Menyelesaikan kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) di Indonesia Melalui “Jalan Pantas” atau “Jalan Pintas”. *Seminar Nasional Hukum Volume 2 Nomor 1 Tahun 2016*, 277-292, Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta
- FAO. 2001. *State of the World's Forests: 2001*. Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Rome.

⁸ Kushartati Budiningsih. 2017. Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vol. 14 Nomor 2, November 2017

- Glover, D. 2001. The Indonesian fires and haze of 1997: the economic toll. *Daham*: P. Eaton dan M. Radojevic eds. Forest fires and regional haze in Southeast Asia, 227-236. Nova Science Publishers, New York.
- Edra Satmaidi, "Politik Hukum Pengelolaan Lingkungan Hidup Di Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Konstitusi, Vol. 4 No. 1 Tahun 2011, FH Universitas Riau, hlm. 69-81
- Loffmann, A.A., Iinrichs, A. dan Siegert, F. 1999. Fire damage in East Kalimantan in 1997/98 related to land use and vegetation classes: Satellite radar inventory results and proposal for further actions. MOFEC, GTZ dan KfW, Samarinda.
- Nyoman Serikat Putra Jaya, 2005, Kapita Selekta Hukum Pidana, Semarang: Badan Penerbit UNDIP, hlm. 253
- Prasetyo, Teguh, Kadarwati Budiharjo, Purwadi, 2013, Hukum dan Undang-undang Perkebunan. Cetakan I, Unjung Berung, Bandung
- Rowell, A. dan Moore, P.F. 2001. Global Review of Forest Fires. WWF; IUCN, Gland.
- Silintegu. Fransiskus, 2016, Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Kebakaran Kebun Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014, Lex Privatum, Vol. IV/No. 4/Apr/2016.
- Soo Woong Kim. Kebijakan Hukum Pidana dalam Penegakan Hukum Lingkungan Hidup. Jurnal Dinamika Hukum Vol 13, Nomor 3, September 2013
- Steenis, M.Z. dan Fogarty, L.G. 2001. Determining spatial factors associated with fire ignition zones: hot spot analysis for East Kalimantan. Berau Forest Management Project, Jakarta.
- Sutrisno, "Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup", Jurnal Hukum, No. 3 Vol. 18 Juli 2011, FH UII.
- Thoha, A. (2014). Model penguatan kelembagaan pengelolaan risiko kebakaran hutan dan lahan berbasis masyarakat. (Tesis). Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- United Nations International Strategy for Disaster Reduction. 2002. Natural disasters and sustainable development: understanding the links between development and environment and natural disasters. United Nations, World Summit on Sustainable Development, New York.
- Yulanto Araya, "Penegakan Hukum Lingkungan Hidup di Tengah Pesatnya Pembangunan Nasional", Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 10 No. 1 Tahun 2013.