

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sumber daya alam adalah salah satu aset paling penting yang dimiliki oleh suatu negara, termasuk Indonesia. Baik sumber daya alam yang dapat diperbarui maupun tidak dapat diperbarui, keduanya memberikan kontribusi yang signifikan dalam memenuhi kebutuhan hidup manusia dengan mendukung pembangunan negara, serta menjaga keseimbangan ekosistem. Indonesia memiliki sumber daya alam dengan kekayaan yang melimpah seperti mineral, bahan bakar fosil, keanekaragaman hayati dan memberikan harapan besar. Di antara potensi pada sumber daya alam tersebut, hutan menjadi rumah bagi berbagai spesies tumbuhan dan hewan.¹

Menurut Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan selanjutnya disebut UU RI No. 41 Tahun 1999, menjelaskan bahwa “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”.²

Potensi pada hutan ini memberikan peluang besar untuk pembangunan berkelanjutan salah satunya yaitu lahan. Manusia memanfaatkan lahan untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya. Lahan merupakan seluruh unsur

¹ <https://ekonomi.uma.ac.id/2024/03/16/potensi-sumber-daya-alam-dan-tantangan-pembangunan-di-indonesia/>, di akses pada 14 Maret 2025 pukul 22.38 WIB

² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

biosfer baik yang bersifat permanen ataupun berubah secara berkala yang terdapat pada suatu wilayah. Salah satu contoh pemanfaatan lahan adalah untuk kegiatan pertanian.³

Lahan menyediakan semua kebutuhan hidup manusia, lahan menjadi sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia. Lahan digunakan untuk berbagai tujuan, termasuk pertambangan, pertanian, industri, pemukiman, dan ekonomi. Namun seiring berjalannya waktu akan terjadi perubahan lahan yang menyesuaikan kebutuhan manusia tersebut. Namun, pengelolaan yang tidak tepat akan menimbulkan masalah sosial dan lingkungan, seperti penggunaan lahan yang tidak teratur yang menyebabkan bencana sosial dan alam. Maka dari itu, lahan harus dikelola untuk mendukung kegiatan masyarakat yang terus berkembang dan diarahkan untuk digunakan sesuai dengan karakteristik fisiknya.

Menurut pada data *World Wide Fund for Nature* (WWF) bahwa bumi memerlukan waktu 1,5 tahun untuk memulihkan sumber daya alam yang habis dalam satu tahun. Namun, manusia mengonsumsi 50% lebih banyak dari yang bisa disediakan alam. Bahkan kondisi ini diperkirakan akan terus meningkat pesat sampai tahun 2030. Meningkatnya permintaan sumber daya alam oleh manusia dapat membuat keanekaragaman hayati berada di bawah tekanan yang ekstrem, sehingga mengancam dari aspek kesetaraan, kesehatan, keamanan, dan kesejahteraan.⁴

³Juhadi, *Pola-Pola Pemanfaatan Lahan dan Degradasi Lingkungan pada Kawasan Perbukitan*, (Semarang: Jurusan Geografi Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Semarang. 2007), hal. 11

⁴ WWF, *Living Planet Report 2012*, (Gland, World Wide Fund for Nature: 2004), hal. 2

Kekayaan sumber daya alam yang seringkali tidak dikelola secara optimal, maka akan menimbulkan berbagai masalah seperti kerusakan lingkungan, konflik sosial, dan ketimpangan ekonomi. Apabila melakukan pengelolaan sumber daya alam yang tidak berkelanjutan maka dapat menyebabkan penurunan pada kualitas lingkungan, seperti penggundulan atau penghilangan hutan, pencemaran air dan udara, serta hilangnya keanekaragaman hayati. Kerusakan hutan yang terjadi di berbagai belahan dunia dimana hutan berperan sebagai paru-paru bumi, menimbulkan berbagai dampak buruk seperti tanah longsor, banjir, dan gangguan pada ekosistem laut. Indonesia menjadi salah satu negara yang telah sering mengalami bencana alam tersebut termasuk kebakaran hutan yang semakin parah hampir setiap tahunnya.⁵

Terkait permasalahan lingkungan, negara salah satunya adalah mengenai kebakaran hutan. Menurut Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) lembaga lingkungan hidup terbesar di Indonesia melaporkan bahwa kebakaran hutan di Indonesia terus meningkat hampir setiap tahunnya. Tingkat kerusakan hutan akibat kebakaran mencapai titik tertinggi pada tahun 2015, dengan empat provinsi mengalami dampak terparah, yaitu Kalimantan Tengah, Papua, Sumatera Selatan, dan Riau. Pada tahun tersebut, luas hutan yang hilang mencapai 2,6 juta hektar, menjadikan keempat wilayah tersebut sebagai daerah yang paling terdampak. Meski sempat membaik pada tahun

⁵ Badan Pusat Statistik, *Statistik Lingkungan Hidup Indonesia*, (Badan Pusat Statistik, Indonesia: 2018), hal. 3.

2016 sebanyak 438,3 ribu hektar dan 2017 sebanyak 165 ribu hektar, kebakaran kembali melonjak di 2018 dengan 510 ribu hektar area terbakar.

Menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) pada tahun 2019 melaporkan bahwa kebakaran hutan di Indonesia mencapai luas lebih dari 135 ribu hektar, dengan wilayah Sumatera, Kalimantan, dan Papua sebagai wilayah wilayah dengan kerusakan terbesar. Lalu pada tahun 2020 sampai 2022 mengalami penurunan. Hingga pada tahun 2023 menunjukkan kebakaran hutan dan lahan mencapai luas 1.161.192,9 hektar, hal ini mengalami peningkatan drastis sekitar 466,73% dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya seluas 204.894 hektar. Berdasarkan data per provinsi pada tahun 2023, Kalimantan Selatan tercatat sebagai wilayah dengan luas kebakaran hutan terbesar mencapai 190.394,58 hektar. Menyusul di posisi kedua, Kalimantan Tengah mengalami kebakaran hutan seluas 165.896,44 hektar, Papua Selatan mencatat kerusakan seluas 150.813,34 hektar, disusul Sumatera Selatan dengan 132.082,86 hektar, serta Kalimantan Barat yang mencapai 111.848,43 hektar. Indonesia diperkirakan telah melepaskan emisi CO² sebesar 182,71 juta ton. Dari jumlah tersebut, Provinsi Kalimantan Tengah menyumbang emisi terbesar, yaitu mencapai 44,94 juta ton CO².⁶

Kebakaran hutan dan lahan pada dasarnya disebabkan oleh dua faktor, yakni faktor alam dan faktor non-alam. Penyebab kebakaran karena faktor alam yaitu seperti suhu yang tinggi akibat pemanasan global, sambaran petir,

⁶ <https://dataindonesia.id/varia/detail/data-luas-karhutla-di-indonesia-pada-2023>, di akses 02 Februari 2025 pukul 23:13 WIB

letusan gunung berapi, maupun kemarau berkepanjangan.⁷ Contoh kebakaran hutan yaitu seperti di Kelurahan Rantau Laban Kecamatan Rambutan Kota Tebing Tinggi pada tahun 2024 di mana kebakaran lahan terjadi akibat cuaca panas yang cukup ekstrim. Sebaliknya, faktor non-alami biasanya muncul akibat ulah manusia. Jika pembakaran tidak disengaja seperti pembuangan puntung rokok sembarangan, api unggun yang tidak dibersihkan setelah berkemah, dan apabila disengaja seperti pembukaan lahan untuk area perkebunan. Seperti contoh, kebakaran hutan di Kabupaten Bima tepatnya di Desa Kananta Kecamatan Soromandi yang disebabkan oleh beberapa oknum warga yang membakar hutan untuk dijadikan lahan pertanian.⁸

Tujuan dari pembakaran hutan dengan disengaja adalah untuk memperluas area lahan perkebunan, khususnya perkebunan karet dan kelapa sawit. Kedua, untuk meningkatkan keuntungan ekonomi bagi perusahaan yang bertanggung jawab atas pengelolaan perkebunan. Praktik semacam ini merupakan bentuk perilaku manusia yang sangat memprihatinkan, dan menjadi penyebab utama maraknya kasus kebakaran hutan serta lahan yang terjadi belakangan ini. Sebagai makhluk yang memiliki pengaruh besar terhadap lingkungan, semestinya manusia lebih bertanggung jawab dalam melestarikan alam.⁹ Berbagai aktivitas manusia dalam kehidupan sehari-hari

⁷ <https://bpbd.jogjapro.go.id/berita/kebakaran-hutan-dan-lahan-marak-terjadi-berikut-cara-pencegahannya->, di akses 03 Maret 2025 pukul 22:17 WIB

⁸ <https://siaga.ntbprov.go.id/info-kebencanaan/bencana-alam-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-kabupaten-bima-minggu-16-juni-2024>, di akses 20 April 2025, 19:38 WIB

⁹ Abdullah Mudhofir, *Al-Qur'an & Konservasi Lingkungan* (Argumen Konservasi Lingkungan Sebagai Tujuan Tertinggi Syariah, Dan Rakyat, Jakarta: 2010), hal. 13

seringkali berdampak negatif bagi kelestarian lingkungan, salah satunya melalui metode pembukaan lahan dengan teknik pembakaran.

Di banyak tempat di dunia termasuk Indonesia, membakar lahan merupakan tradisi yang sudah berlangsung lama. Teknik ini sering digunakan karena dianggap cepat, murah, dan efisien dalam menghilangkan vegetasi yang ada di lahan sebelum digunakan untuk pembangunan infrastruktur, perkebunan, atau operasi pertanian. Namun, masyarakat dan ekologi sangat menderita akibat perilaku ini. Pembakaran lahan sering kali mengakibatkan kabut asap yang tebal, kebakaran hutan yang sulit dikendalikan, dan emisi gas dari rumah kaca yang memicu perubahan iklim.

Kebakaran hutan dan lahan secara sengaja tidak sekadar menimbulkan kerusakan lingkungan, melainkan juga memberikan dampak yang lebih luas terhadap aspek sosial dan kondisi ekonomi masyarakat disekitar. Kabut asap yang dihasilkan dari pembakaran lahan dapat mengganggu aktivitas sehari-hari, merusak kesehatan, dan menimbulkan kerugian ekonomi akibat terganggunya transportasi dan produksi pertanian. Sebagai contoh, kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 2019 yang telah melepaskan sekitar 109 juta ton karbon dioksida ekuivalen ke atmosfer. Yang lebih memprihatinkan, sekitar 82,7 juta ton di antaranya berasal dari emisi tanah gambut (*below ground*). Kondisi ini tentu akan semakin memperparah dampak krisis iklim yang sedang terjadi. Manusia memiliki pengaruh yang sangat besar dalam lingkungan hidup yang harus menjaga Sumber Daya

Alam.¹⁰ Sehingga diperlukan penegakan hukum sebagai upaya dalam pengendalian tindakan manusia agar tidak semakin melakukan perusakan lingkungan. Upaya penegakan hukum dilakukan untuk menjamin pelaksanaan berbagai ketentuan hukum secara menyeluruh, baik melalui tindakan pencegahan maupun penindakan, yang meliputi seluruh aspek teknis dan administratif dalam kegiatan terkait. Pelaksanaan kewajiban ini berada di bawah tanggung jawab pemerintah beserta aparat penegak hukum, dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹¹

Di Indonesia pembukaan lahan yang dilakukan dengan cara dibakar telah diatur secara ketat melalui Pasal 69 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang selanjutnya disebut UU RI No. 32 Tahun 2009. Undang-Undang ini melarang praktik pembakaran lahan karena dianggap sebagai tindakan yang merusak lingkungan dan mengancam kesehatan masyarakat.¹² Meskipun demikian, praktik ini masih sering terjadi, terutama di daerah-daerah dengan kepentingan ekonomi tinggi, seperti perkebunan kelapa sawit dan pertanian skala besar. Data dari Dinas Kehutanan Sumatera Selatan Ditemukan lahan terbakar tahun 2015-2019 sudah ditanami sawit pada tahun 2023. Berdasarkan data tersebut, sekitar 57% lahan gambut di kawasan lindung yang berada dalam lokasi restorasi pemerintah telah beralih fungsi menjadi perkebunan kelapa sawit setelah

¹⁰ <https://wri-indonesia.org/id/wawasan/4-dampak-penyiapan-lahan-dengan-pembakaran-terhadap-kondisi-biofisik-lahan-gambut>, di akses pada 02 februari 2025 01:25 WIB

¹¹ Abdullah Mudhofir, loc.cit

¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

terjadinya kebakaran. Di sisi lain, perlu dicatat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia.¹³

Indonesia memiliki keunggulan potensi alam yang lebih besar dibandingkan negara-negara beriklim subtropis berkat kondisi lingkungannya yang tropis. Sebagai negara agraris, sebagian besar penduduk Indonesia bergerak di bidang pertanian yang menjadi tulang punggung perekonomian. Tidak dapat dipungkiri bahwa pengembangan sektor agrobisnis, khususnya kelapa sawit, diyakini mampu berkontribusi signifikan dalam upaya mengurangi kemiskinan di Indonesia. Hal ini didasarkan pada beberapa faktor, yaitu kelapa sawit sebagai sumber daya alam yang dapat diperbaharui, ketersediaan lahan subur, intensitas sinar matahari yang konsisten sepanjang tahun, serta produktivitas tenaga kerja yang tinggi. Namun bisnis kelapa sawit di negara ini dianggap tidak ramah lingkungan karena pendirian perkebunan tertentu di daerah kawasan hutan, seperti Kalimantan dan Sumatera.¹⁴ Hal ini mengindikasikan adanya ketidaksesuaian antara peraturan yang berlaku dengan penerapannya dalam praktik. Di samping itu, pelaksanaannya masih dihadapkan pada berbagai kendala, antara lain adanya kebijakan yang saling tumpang tindih, sistem pengawasan yang belum optimal, serta rendahnya kesadaran masyarakat mengenai pentingnya pelestarian Sumber Daya

¹³ <https://www.mongabay.co.id/2024/08/21/kebakaran-hutan-dan-lahan-karena-pembukaan-lahan/>, di akses pada 15 Februari 2025 pukul 12:28 WIB

¹⁴ Ilham Arsyad, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Produksi Kelapa Sawit Pada Kelompok Tani Sawit Mandiri Di Desa Suka Maju Kecamatan Kongbeng Kabupaten Kutai Timur* (Jurnal Ekonomi Pertanian & Pembangunan : Volume 14 No. 1. 2017), Hal. 75

Alam.¹⁵ Salah satu masalah utama dalam penanganan kasus ini adalah sulitnya pembuktian yang cukup untuk membuktikan tindakan pelanggaran pembakaran hutan dan lahan. Pada akhirnya, prosedur hukum yang digunakan oleh penegak hukum sering kali berujung pada putusan pengadilan yang ringan, bahkan sering kali membebaskan pelaku.¹⁶ Seperti contoh pada putusan No 233/Pid.b/Lh. 2020/Pn.Pbu, yang dapat disimpulkan bahwa tergugat PT. Kumai Sentosa telah melakukan tindak pidana pembakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan dilampauinya baku mutu lingkungan hidup, tetapi dinyatakan tidak bersalah karena kurangnya bukti yang meyakinkan, mempertimbangkan adanya faktor-faktor eksternal yang menjadi penyebab kebakaran seperti kondisi alam atau kemarau ekstrem, dan PT Kumai Sentosa mengajukan bukti-bukti yang menunjukkan bahwa mereka telah melakukan upaya-upaya pencegahan kebakaran yang memadai sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁷ Selain menjadi tantangan hukum, masalah pembuktian ini juga melibatkan aspek teknis yang membutuhkan keahlian profesional tingkat tinggi atau pembuktian ilmiah.¹⁸

Seiring berjalannya waktu akan semakin banyak warga Indonesia yang merusak lingkungan. Oleh sebab itu adanya Pasal 69 ayat (1) huruf h UU RI No.32 Tahun 2009 hadir sebagai bentuk untuk mengontrol tingkah

¹⁵ <https://wri-indonesia.org/id/wawasan/4-dampak-penyiapan-lahan-dengan-pembakaran-terhadap-kondisi-biofisik-lahan-gambut>, diakses pada 14 Februari 2025 pukul 00:50 WIB

¹⁶ Ricar, Z. *Disparitas Pidanaan Pembalakan Liar dan Pengaruhnya terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*. (Bandung: PT. Alumni. 2012)

¹⁷ <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/search.html?q=dukha&hl=id-ID>, di akses pada 20 April 2025 pukul 20:40. WIB

¹⁸ Ade Tria Surya Rahmadanti, *Penerapan Sanksi Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Pembakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Kalimantan Barat*, (Prosiding SEMINAR NASIONAL MAHASISWA Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2019) hal. 29

laku manusia. Menurut Pasal 4 UU RI No. 32 Tahun 2009, perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.¹⁹

Pasal 69 ayat (1) huruf h UU RI No. 32 Tahun 2009 melarang secara tegas praktik pembukaan lahan dengan cara dibakar, yang dapat dijadikan dasar hukum untuk meningkatkan kesadaran akan pentingnya penegakan hukum dalam kasus-kasus lingkungan hidup, khususnya kebakaran hutan. Undang-Undang ini dibentuk sebagai respons atas kelemahan regulasi sebelumnya, yaitu UU RI No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU RI No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang dinilai belum mampu menyelesaikan kompleksitas penegakan hukum lingkungan di Indonesia. UU RI No. 32 tahun 2009 kini memberikan landasan hukum yang lebih komprehensif dengan menekankan bahwa pembangunan harus didasarkan dengan prinsip berkelanjutan serta mempertimbangkan aspek lingkungan hidup. Undang-Undang ini tidak hanya mengatur larangan-larangan tertentu seperti pembakaran lahan, tetapi juga memperkuat sarana hukum untuk mencegah kerusakan lingkungan dan mengambil tindakan terhadap pelaku kerusakan lingkungan. Ketentuan ini diharapkan dapat berkontribusi pada penegakan hukum lingkungan yang lebih efektif, terutama dalam kasus kebakaran hutan, untuk melindungi ekosistem dan kesehatan masyarakat.²⁰

¹⁹ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²⁰ Hasanul Mulkan, *Hukum Tindak Pidana Lingkungan*, (Mitra Wacana Media, 2023), hal 33-34

Dalam penjelasan tersebut maka peraturan harus ditinjau kembali apakah sesuai dengan tujuan hukum dan bermanfaat bagi masyarakat. Selain itu, kesadaran masyarakat akan perlunya menjaga kelestarian dan pelestarian lingkungan hidup merupakan salah satu syarat untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan di masa depan. Maka fokus penelitian dalam tulisan ini adalah bagaimana analisis yuridis terhadap larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h UU RI No. 32 Tahun 2009 dan tujuan hukum apa yang hendak dicapai terkait larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h UU RI No. 32 Tahun 2009 pada kasus kebakaran hutan dan lahan yang dapat menjadi salah satu pondasi yang diperkuat untuk dapat mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis bermaksud melakukan penelitian dengan judul **TINJAUAN YURIDIS TERHADAP LARANGAN PEMBAKARAN SEBAGAI BENTUK PEMBUKAAN LAHAN DALAM PERSPEKTIF TUJUAN HUKUM.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka permasalahan atau rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h Undang-

Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

2. Tujuan hukum apa yang hendak dicapai terkait larangan yuridis terhadap larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa terhadap larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan menurut Pasal 9 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa terhadap tujuan hukum yang hendak dicapai terkait larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan lahan menurut Pasal 9 ayat (1) huruf h Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian atas tujuan yang telah disebutkan di atas adalah sebagai berikut :

1. Bagi akademik.

Dapat memberi masukan pemikiran dan wawasan bagi seluruh akademisi, praktisi hukum, serta para teman-teman mahasiswa sarjana hukum lainnya yang hendak melakukan penelitian yang sama, khususnya mengenai tujuan hukum yang hendak dicapai terkait larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h UU RI No.32 Tahun 2009.

2. Bagi sosial dan masyarakat.

Bagi masyarakat secara umum, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, informasi serta memperluas wawasan masyarakat mengenai larangan pembukaan lahan dengan cara membakar menurut UU RI No. 32 Tahun 2009.

3. Bagi kelembagaan.

Kepada kampus, lembaga pemerintah seperti Kementerian Lingkungan Hidup (KLHK), Dinas Lingkungan Hidup, Lembaga Swadaya Masyarakat seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), dan aparaturnya penegak hukum lainnya. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau masukan pemikiran mengenai larangan pembakaran sebagai bentuk pembukaan lahan lahan menurut Pasal 69 Ayat (1) huruf h UU RI No.32 Tahun 2009.