

Fungsi dan Tanggungjawab Pemerintah Dalam Menghadapi Bencana Alam Buatan Berupa Kebakaran Hutan

Jessica Cassandra. Fakultas Hukum, Universitas Pasundan.
Jessycacassandra99@gmail.com

ABSTRAK: Tidak optimalnya penegakan hukum secara konvensional sebagai bentuk penyelesaian terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan disebabkan karena kurangnya pengetahuan para penegak hukum terkait tata cara penanganan aspek hukum kebakaran hutan dan lahan maupun terjadinya penyimpangan pada proses penegakan hukum konvensional baik di tingkat kepolisian hingga tingkat pengadilan. Akibatnya tidak saja warga negara yang dirugikan (suferer) tetapi juga tidak jelasnya proses penegakan hukum konvensional akan menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam proses penegakan hukum. Tulisan ini mengangkat permasalahan dan dampak kebakaran hutan yang menjadi permasalahan lingkungan yang sangat penting di tanah air. Dampak dari kebakaran hutan adalah hilangnya berbagai manfaat ekosistem dari hutan dan potensi lain yang terkandung di dalamnya termasuk keanekaragaman hayati. Ada dua faktor penting penyebab kebakaran hutan, yaitu faktor alami dan faktor manusia. Faktor alami misalnya adalah musim kering yang ekstrim yang disebabkan oleh dampak El-Nino. Sedangkan faktor manusia meliputi penggunaan api dalam persiapan lahan, adanya kekecewaan terhadap pengelolaan hutan, illegal logging, kebutuhan untuk makanan ternak, perambahan hutan, dan sebab-sebab lain. Sejarah tentang kebakaran hutan pun dibahas, mulai dari zaman pra-kemerdekaan sampai dengan saat ini. Tulisan ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan bagi para akademisi dan pemangku kebijakan mengenai bahayanya dampak kebakaran hutan.

KATA KUNCI: Kebakaran Hutan, Dampak, Tanggung Jawab

I. PENDAHULUAN

Permasalahan lingkungan merupakan suatu permasalahan yang kompleks dan menarik untuk dikaji lebih dalam. Disini penulis tertarik dengan fungsi serta tanggungjawab pemerintah dalam menghadapi bencana alam buatan berupa kebakaran hutan, karena kebakaran hutan itu sendiri merupakan masalah yang hingga saat ini bisa dibilang sulit untuk diatasi yang disebabkan minimnya pengetahuan serta informasi dalam menghadapi api.

Kebakaran hutan merupakan sebuah peristiwa yang seharusnya menjadi tanggung jawab sebuah negara terhadap negara dan rakyatnya. Kebakaran hutan ini terkadang menimbulkan polemic diplomatic antara Indonesia, Singapura, dan Malaysia karena telah terjadi pencemaran udara (asap) lintas batas yang disebabkan oleh kebakaran hutan di Indonesia yang sering terjadi di pulau Kalimantan dan Sumatra khususnya di Riau yang menyebar sampai kekawasan negara tetangga, yaitu Malaysia dan Singapura. Permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan hukum internasional tentang tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negaranegara tetangga, bagaimana bentuk-bentuk tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga serta bagaimana upaya tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga.

Kebakaran hutan merupakan sebuah peristiwa yang seharusnya menjadi tanggung jawab sebuah negara terhadap negara dan rakyatnya. Kebakaran hutan ini terkadang menimbulkan polemic diplomatic antara Indonesia, Singapura, dan Malaysia karena telah terjadi pencemaran udara (asap) lintas batas yang disebabkan oleh kebakaran hutan di Indonesia yang sering terjadi di pulau Kalimantan dan Sumatra khususnya di Riau yang menyebar sampai kekawasan negara tetangga, yaitu Malaysia dan Singapura.

Disaat upaya untuk menjajaki, memulihkan dan mempertahankan kondisi hutan melalui mekanisme jasa hutan sebagai penyerap karbon dilakukan, sebuah prestasi Internasional tercatat kembali bagi bangsa Indonesia karena hutan yang dimilikinya. Kebakaran hutan di Indonesia telah menempatkan Indonesia sebagai negara yang termasuk dalam deretan negara penyumbang emisi CO₂ terbesar di dunia. Masalah kebakaran hutan telah menjadi isu nasional yang patut mendapat perhatian serius dari pemerintah mengingat dampaknya yang sangat merugikan bagi kehidupan manusia (Fachmi Rasyid, 2014)

Didalam Prinsip Hukum Internasional disebutkan Bahwa setiap negara tetap memiliki kedaulatan terhadap wilayahnya (Widodo, 2017:39). Negara dapat menurunkan peraturan hukum wajib

untuk wilayahnya, memiliki kekuatan eksekutif (adiminstratif, kebijakan), dan pengadilannya adalah satu-satunya yang berwenang untuk mengadili. Permasalahan kebakaran hutan ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (transboundary pollution) sehingga mereka mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini dan meminta Negara Indonesia bertanggungjawab atas dampak yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan tersebut.

Hukum internasional mewajibkan setiap negara untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengontrol dan menangani sumber pencemaran global yang serius atau sumber kerusakan lintas batas yang ada dalam yurisdiksi mereka. Dalam kasus Trial Smelter prinsip itu telah dipakai, dimana dewan arbitrase telah memutuskan bahwa Canadian Smelter harus memberikan ganti rugi kepada Amerika Serikat atas pencemaran yang telah ditimbulkannya. Dewan juga menyatakan prinsip “Sic Utere Tuo Alineun Non Laedas” menegaskan bahwa: No states has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another and that measures of control were necessary” (Tidak ada negara bagian yang memiliki hak untuk menggunakan atau mengizinkan penggunaan wilayahnya sedemikian rupa sehingga menyebabkan cedera oleh asap di

timbulkan ke wilayah lain dan bahwa tindakan pengendalian diperlukan).

Dampak kebakaran yang sangat dirasakan manusia berupa kerugian ekonomis yaitu hilangnya manfaat dari potensi hutan seperti tegakan pohon hutan yang biasa digunakan manusia untuk memenuhi kebutuhannya akan bahan bangunan, bahan makanan, dan obat-obatan, serta satwa untuk memenuhi kebutuhan akan protein hewani dan rekreasi. Kerugian lainnya berupa kerugian ekologis yaitu berkurangnya luas wilayah hutan, tidak tersedianya udara bersih yang dihasilkan vegetasi hutan serta hilangnya fungsi hutan sebagai pengatur tata air dan pencegah terjadinya erosi.

Kebakaran hutan dan lahan terjadi disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama yaitu faktor alami dan faktor kegiatan manusia yang tidak terkontrol. Faktor alami antara lain oleh pengaruh El-Nino yang menyebabkan kemarau berkepanjangan sehingga tanaman menjadi kering. Tanaman kering merupakan bahan bakar potensial jika terkena percikan api yang berasal dari batubara yang muncul dipermukaan ataupun dari pembakaran lainnya baik disengaja maupun tidak disengaja. Hal tersebut menyebabkan terjadinya kebakaran bawah (ground fire) dan kebakaran permukaan (surface fire).

Dua tipe kebakaran tersebut merusak semak belukar dan tumbuhan bawah hingga bahan organik yang berada di bawah lapisan serasah seperti humus, gambut, akar pohon ataupun kayu yang melapuk. Apabila lambat ditangani kebakaran dapat terjadi meluas sehingga menimbulkan kebakaran tajuk (crown fire) dimana kebakaran ini merusak tajuk pohon. Akan tetapi tipe kebakaran terakhir ini dapat terjadi juga karena adanya sembaran petir.

Faktor kegiatan manusia yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan antara lain adanya kegiatan pembuatan api unggun di dalam hutan, namun bara bekas api unggun tersebut tidak dipadamkan. Adanya kegiatan pembukaan lahan dengan teknik tebang-tebas-bakar yang tidak terkontrol, biasa dilakukan oleh perusahaan HTI dan peladang berpindah ataupun menetap. Pembakaran secara disengaja untuk mendapatkan lapangan penggembalaan atau tempat berburu,

membuang puntung rokok yang menyala secara sembarangan serta akibat penggunaan peralatan/mesin yang menyebabkan timbulnya api.

Permasalahan kebakaran hutan yang sering terjadi saat ini sebagian besar ditimbulkan akibat ulah manusia itu sendiri yang menimbulkan keprihatinan karena perilaku mereka. Manusia sebagai makhluk hidup yang sejatinya sangat berpengaruh terhadap perkembangan lingkungan hidup harus dapat menjaga sumber daya alam. Perlindungan dan pengelolaan lingkungan haruslah ditanamkan sejak dini, sebagai upaya sistematis yang dilakukan oleh manusia demi dapat melindungi bumi dan melestarikan fungsi lingkungan hidup serta mencegah semua pencemaran ataupun merusak lingkungan hidup (Abdullah Mudhofir, 2010).

Adanya penegakan hukum dilakukan agar kegiatan dalam rangka melaksanakan berbagai ketentuan-ketentuan hukum, baik itu bersifat pencegahan maupun penindakan harus mencakup aspek seluruh kegiatan yang secara teknis maupun administratif, dimana hal ini dapat dilakukan oleh aparat hukum dan pemerintah sesuai dengan aturan yang terdapat pada Undang-Undang yang berlaku saat ini. Penelitian yang pernah dilakukan oleh Anggrasena⁷ mengatakan bahwa jika penegakan hukum ini dapat dilakukan secara baik, maka nantinya dapat menciptakan kondisi yang diharapkan sehingga pembangunan disegala sektor dapat terencana dan terlaksana. Penegakan hukum dalam permasalahan lingkungan hidup sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 yang terdapat dalam pasal 15 sampai dengan pasal 97 yang dijelaskan tentang sanksi pidana terhadap tindak pidana lingkungan hidup.

Pasal-pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Nomor 32 Tahun 2009 dapat dijadikan sebagai pedoman untuk dapat lebih memperhatikan betapa pentingnya penegakan hukum dalam berbagai permasalahan lingkungan hidup khususnya kasus kebakaran hutan. Kesadaran warga negara dalam menjaga dan melestarikan lingkungan hidup merupakan salah satu pondasi dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan ke depannya. Oleh karena itu fokus penelitian dalam tulisan ini adalah bagaimana pentingnya penegakan hukum

terhadap permasalahan lingkungan hidup untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan (studi kasus kebakaran hutan di Indonesia). Permasalahan lingkungan hidup dalam kasus kebakaran hutan dapat menjadi salah satu pondasi yang diperkuat untuk dapat mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Penegakan hukum yang kuat akan sangat penting untuk dapat diterapkan, dilaksanakan, dan diperkuat.

Metode penelitian yang digunakan peneliti adalah metode penelitian Deskriptif Analitis yaitu penelitian yang menggambarkan situasi atau peristiwa yang sedang diteliti kemudian menganalisa berdasarkan fakta-fakta berupa data sekunder yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Metode pendekatan yang digunakan adalah Yuridis Normatif, yaitu dengan berusaha mengkaji dan menguji data yang berkaitan dengan masalah ganti kerugian akibat kebakaran hutan yang mengakibatkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Asas tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*liability based on fault*) dan asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dapat diterapkan terhadap sengketa kebakaran hutan. Penerapan asas tanggung jawab mutlak (*strict liability*) terhadap sengketa kebakaran hutan dikaitkan dengan tindakan pengelolaan hutan yang wajib AMDAL. Hal ini mengindikasikan pengelolaan hutan mempunyai dampak yang besar terhadap lingkungan, sehingga apabila terjadi kebakaran hutan pertanggungjawabannya menjadi mutlak (*strict liability*).

Berdasarkan uraian di atas munculah rumusan masalah, bagaimana fungsi pemerintah dalam menanggulangi bencana alam buatan berupa kebakaran hutan dan lahan? Dan bagaimana tanggung jawab pemerintah terhadap dampak yang terjadi akibat bencana alam buatan berupa kebakaran hutan dan lahan? Maka dari itu, penulis akan menjelaskan kembali lebih rinci mengenai bagaimana Fungsi dan Tanggungjawab Pemerintah Dalam Menghadapi Bencana Alam Buatan Berupa Kebakaran Hutan

II. METODE

Metode Penelitian adalah cara ilmiah yang dilakukan untuk mendapatkan data dan tujuan tertentu. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah metode penelitian deskriptif. Menurut Sudjana penelitian deskriptif adalah penelitian yang berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi pada saat sekarang. Ciri pokok dari penelitian deskriptif yakni :

- (1) memusatkan perhatian pada masalah saat penelitian dilakukan atau masalah bersifat aktual.
- (2) menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya dengan diiringi interpretasi rasional. Adapun yang menjadi landasan peneliti menggunakan metode deskriptif adalah:
 - a. Penelitian ini mengungkapkan masalah aktual yang terjadi sekarang. Pada penelitian ini peneliti ingin membahas paham dikaitkan dengan fenomena yang sudah terjadi
 - b. Metode ini akan mengumpumpulkan data, menyusun data, menginterpretasikan kemudian akan dibandingkan data serta datanya juga dapat disimpulkan.

III. HASIL & PEMBAHASAN

A. Kebakaran Hutan

Definisi Kebakaran Hutan menurut SK. Menhut. No. 195/Kpts-II/1996 yaitu suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan hasil hutan yang menimbulkan kerugian ekonomi dan lingkungannya. Kebakaran hutan merupakan salah satu dampak dari semakin tingginya tingkat tekanan terhadap sumber daya hutan. Dampak yang berkaitan dengan kebakaran hutan atau lahan adalah terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, seperti terjadinya kerusakan flora dan fauna, tanah, dan air. Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun walaupun frekwensi, intensitas, dan luas arealnya berbeda.

Dampak negatif pada lingkungan fisik yang dimana mencangkup penurunan kualitas udara akibat kepekatan asap yang memperpendek jarak pandang sehingga mengganggu transportasi, mengubah sifat fisika, kimia, dan biologi tanah, mengubah iklim mikro akibat hilangnya tumbuhan, bahkan dari pandangan global ikut memberikan andil terjadinya efek rumah kaca. Dampak pada lingkungan hayati antara lain meliputi menurunnya tingkat keanekaragaman hayati, terganggunya suksesi alami, terganggunya produksi bahan organik dan proses dekomposisi.

Adapula dampak pada kesehatan yaitu timbulnya asap yang mengganggu kesehatan masyarakat, terutama masyarakat miskin, lanjut usia, ibu hamil, dan anak balita yang dimana seperti Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), Asma Bronkial, Brinkitis, Pneumonia, Iritasi Mata dan Kulit.

Dan hal ini juga mempengaruhi dampak sosial yang dimana bisa menyebabkan hilangnya mata pencaharian, rasa keamanan dan keharmonisan masyarakat lokal. Selain itu, diduga kebakaran hutan ini dapat menghasilkan racun dioksin, yang dapat menyebabkan kanker dan kemandulan bagi wanita.

Selain hal diatas, kebakaran juga berdampak kepada sistem perekonomian yang diantaranya meliputi pembatalan jadwal transportasi darat, air, dan udara, hilangnya tumbuh-tumbuhan yang memiliki nilai ekonomis, biaya pengobatan masyarakat, turunnya produksi industri dan perkantoran, serta anjlok bisnis pariwisata.

Secara umum kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia disebabkan oleh tiga faktor utama yaitu kondisi bahan bakar, cuaca, dan sosial budaya masyarakat. Kondisi bahan bakar yang rawan terhadap bahaya kebakaran adalah jumlahnya yang melimpah di lantai hutan, kadar airnya relatif rendah (kering), serta ketersediaan bahan bakar yang bersinambungan.

Faktor iklim berupa suhu kelembaban, angin, dan curah hujan turut menentukan kerawanan kebakaran. Suhu yang tinggi akibat penyinaran matahari langsung menyebabkan bahan bakar mengering dan mudah

terbakar, kelembabab yang tinggi pada hutan dengan vegetasi yang lebat mengurangi peluang terjadinya kebakaran hutan, angin pun turut serta dalam mempengaruhi proses pengeringan bahan bakar serta kecepatan menjalarnya api, sedangkan curah hujan mempengaruhi besar kecilnya kadar air yang terkandung dalam bahan bakar.

Adapula pengaruh terbesar dalam terjadinya pembakaran hutan, yaitu faktor sosial dan budaya dari masyarakat yang menjadi penyebab terbesar dari kebakaran hutan tersebut. diantaranya:

1. Penggunaan api dalam kegiatan persiapan lahan.

Masyarakat di sekitar kawasan hutan seringkali menggunakan api untuk persiapan lahan, baik untuk membuat lahan pertanian maupun perkebunan seperti kopi dan kakao. Perbedaan biaya produksi yang tinggi menjadi satu faktor pendorong penggunaan api dalam kegiatan persiapan lahan. Metode penggunaan api dalam kegiatan persiapan lahan dilakukan karena murah dari segi biaya dan efektif dari segi waktu dan hasil yang dicapai cukup memuaskan.

2. Adanya kekecewaan terhadap sistem pengelolaan hutan.

Berbagai konflik sosial seringkali di tengah-tengah masyarakat sekitar kawasan hutan. Konflik yang dialami terutama masalah konflik atas sistem pengelolaan hutan yang tidak memberikan manfaat ekonomi pada masyarakat. adanya rasa tidak puas sebagian masyarakat atas pengelolaan hutan bisa memicu masyarakat untuk bertindak anarkis tanpa memperhitungkan kaidah konservasi maupun hukum yang ada. Terbatasnya pendidikan masyarakat dan minimnya pengetahuan masyarakat akan fungsi dan manfaat hutan sangat berpengaruh terhadap tindakan mereka dalam mengelola hutan yang cenderung destruktif.

3. Pembalakan liar atau ilegal logging.

Kegiatan pembalakan liar atau ilegal logging lebih banyak menghasilkan lahan-lahan kritis dengan tingkat kerawanan kebakaran yang tinggi. Seringkali, api yang tidak terkendali secara

mudah merambat ke areal hutan-hutan kritis tersebut. kegiatan pembalakan liar atau ilegal logging seringkali meninggalkan bahan bakar alami seperti daun kering, cabang lapuk, dan ranting yang semakin lama semakin bertambah dan menumpuk dalam kawasan hutan yang dalam musim kemarau akan mengering dan sangat berpotensi sebagai penyebab kebakaran hutan.

4. Kebutuhan akan Hijauan Makanan Ternak (HMT)

Kehidupan masyarakat sekitar kawasan hutan tidak lepas dari ternak dan penggembalaan. Ternak menjadi salah satu bentuk usaha sampingan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga. Kebutuhan akan HMT dan area penggembalaan merupakan salah satu hal yang harus dipenuhi. Untuk mendapatkan rumput dengan kualitas yang sudah tidak produktif. Setelah area padang rumput terbakar, akan tumbuh rumput baru yang kualitasnya lebih bagus dan kandungan gizinya tinggi bagi hewan ternak.

5. Sebab lainnya.

ada faktor lain yang bisa menjadi pemicu terjadinya kebakaran hutan ialah faktor kurangnya kesadaran masyarakat terhadap bahaya api. Biasanya bentuk kegiatan yang menjadi penyebabnya adalah ketidaksengajaan dari pelaku, seperti masyarakat memiliki interaksi yang tinggi dengan hutan. Salah satu contoh yaitu saat menyalakan rokok. Dengan tidak sadar mereka membuang puntung rokok dalam kawasan hutan yang memiliki potensi bahan bakar alami yang melimpah, sehingga memungkinkan terjadinya kebakaran.

B. Kebakaran Hutan di Indonesia

Hutan merupakan sumber daya alam yang tidak ternilai. Karena hutan mengandung keanekaragaman hayati sebagai sumber plasma nutfah, sumber hasil hutan kayu dan non-kayu, pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi dari kesuburan tanah, pelindung alam hayati untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kebudayaan rekreasi, pariwisata, dan masih banyak yang lainnya. Karena itu pemanfaatan hutan dan

perlindungannya telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 194, Undang-Undang Nomor Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan, serta beberapa keputusan Menteri Kehutanan serta beberapa keputusan Dirjen PHPA dan Dirjen Pengusahaan Hutan. Namun gangguan terhadap sumberdaya hutan terus berlangsung bahkan intensitasnya makin meningkat.

Kebakaran hutan merupakan salah satu bentuk gangguan yang makin sering terjadi. Dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan cukup besar mencakup kerusakan ekologis, menurunnya keanekaragaman hayati, merosotnya nilai ekonomi hutan dan produktivitas tanah, perubahan iklim mikro maupun global, dan asapnya mengganggu kesehatan masyarakat serta mengganggu transportasi baik darat, sungai, danau, laut dan udara. Gangguan asap karena kebakaran hutan Indonesia akhir-akhir ini telah melintasi batas negara.

Api sebagai alat atau teknologi awal yang dikuasai manusia untuk mengubah lingkungan hidup dan sumberdaya alam dimulai pada pertengahan hingga akhir zaman Paleolitik, 1.400.000-700.000 tahun lalu. Sejak manusia mengenal dan menguasai teknologi api, maka api dianggap sebagai modal dasar bagi perkembangan manusia karena dapat digunakan untuk membuka hutan, meningkatkan kualitas lahan pengembalaan, memburu satwa liar, mengusir satwa liar, berkomunikasi sosial disekitar api unggun dan sebagainya (Soeriaatmadja, 1997).

Analisis terhadap arang dari tanah Kalimantan menunjukkan bahwa hutan telah terbakar secara berkala dimulai, setidaknya sejak 17.500 tahun yang lalu. Kebakaran besar kemungkinan terjadi secara alamiah selama periode iklim yang lebih kering dari iklim saat itu. Namun, manusia juga telah membakar hutan lebih dari 10 ribu tahun yang lalu untuk mempermudah perburuan dan membuka lahan pertanian. Catatan tertulis satu abad yang lalu dan sejarah lisan dari masyarakat yang tinggal di hutan membenarkan bahwa kebakaran hutan bukanlah

hal yang baru bagi hutan Indonesia (Schweithelm, J dan D. Glover, 1999).

Penyebab kebakaran hutan sampai saat ini masih menjadi topik perdebatan, apakah karena alami atau karena kegiatan manusia. Namun berdasarkan beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa penyebab utama kebakaran hutan adalah faktor manusia yang berawal dari kegiatan atau permasalahan sebagai berikut:

1. Sistem perladangan tradisional dari penduduk setempat yang berpindah-pindah.
2. Pembukaan hutan oleh para pemegang HPH (Hak Pengusahaan Hutan) untuk industri kayu maupun perkebunan kelapa sawit.
3. Penyebab struktural, yaitu kombinasi antara kemiskinan, kebijakan pembangunan dan tata pemerintahan, sehingga menimbulkan konflik antar hukum adat dan hukum positif negara.

Perladangan berpindah merupakan upaya pertanian tradisional di kawasan hutan dimana pembukaan lahannya selalu dilakukan dengan cara pembakaran karena cepat, murah dan praktis. Namun pembukaan lahan untuk perladangan tersebut umumnya sangat terbatas dan terkendali karena telah mengikuti aturan turun temurun (Tacconi T, 2003). Kebakaran liar mungkin terjadi karena kegiatan perladangan hanya sebagai kamuflase dari penebang liar yang memanfaatkan jalan HPH dan berada di kawasan HPH.

C. Tanggungjawab Negara Terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia

Dapat dikatakan bahwa hutan Indonesia menjadi paru-paru dunia karena Indonesia memiliki hutan sebesar 53% dari luas total didunia, dimana jenis hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki Indonesia sepanjang hamparan kepulauannya, khususnya di Sumatera, Kalimantan dan Irian Jaya. Hutan dari hasil hutan Indonesia merupakan pemasok utama kayu tropis dunia. Dengan tercatat besar dan banyaknya jumlah hutan di Indonesia serta hasil dari hutan itu khususnya kayu yang

menjadi hasil utama mengakibatkan banyaknya terjadi penebangan liar dan kebakaran hutan. Persoalan lingkungan hidup yang sering sekali dibahas dalam beberapa tahun belakangan ini adalah persoalan lapisan ozon yang semakin menipis dan perubahan iklim yang semakin tidak menentu.

Permasalahan perusakan hutan yang khususnya terjadi di Riau akibatnya dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan dan masyarakat sekitar wilayah Sumatera dan juga meliputi aspek lepas batas negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat warga negara tetangga Indonesia. Kebakaran hutan di Indonesia juga mengakibatkan pencemaran udara di beberapa negara, terkhususnya negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura.

Permasalahan kebakaran hutan di Indonesia ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara tetangga (transboundary pollution) sehingga Malaysia dan Singapura mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini karena kebakaran hutan ini bukan merupakan kejadian yang pertama bagi mereka.

Protes Malaysia dan Singapura ini berlandaskan pada kabut asap tersebut telah mengganggu kehidupan mereka seperti terjadinya gangguan kesehatan masyarakat karena kabut asap yang bersifat racun sehingga terjadinya Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), asma juga kematian, perekonomian yang tidak stabil, serta pariwisata mereka. Efek lain dari kabut asap juga dapat meningkatkan kecelakaan lalu lintas baik darat, laut dan udara karena jarak pandang yang sangat pendek.

Ketidakmampuan Indonesia dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan ini bukan berarti bahwa Indonesia merupakan negara yang pasif dalam melindungi lingkungan hidup. Dampak yang terjadi tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta pertanggungjawaban negara terhadap negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan negara lain. Dalam hal ini kasus kebakaran hutan di Indonesia telah mengakibatkan dampak negatif terhadap negara-negara tetangga

(Malaysia Singapura) yang memberikan reaksi-reaksi terhadap negara Indonesia.

Kebakaran hutan yang sudah sering terjadi di Indonesia dan menjadi masalah yang telah lama dimiliki Indonesia, dimana Indonesia memiliki hutan hujan tropis yang luas. Permasalahan lingkungan sebenarnya tidak ada mengenal batas wilayah negara maupun wilayah administratif. Dampak kebakaran hutan berupa pencemaran udara yang tidak hanya dirasakan Indonesia saja tetapi sudah sering sekali menyebabkan pencemaran asap lintas batas ke wilayah negara-negara tetangga seperti Malaysia-Singapura. Hal ini adalah masalah serius yang memerlukan penanganan dan tindakan soal penyelesaian yang secepatnya serta dibutuhkan peran aktif dari Indonesia serta harmonisasi hukum antara Indonesia dan Malaysia-Singapura agar terciptanya kerjasama yang baik dalam rangka pencegahan dan pengendalian pencemaran udara lintas batas.

Indonesia juga membuktikan keseriusannya dengan merancang Peraturan Pemerintah tahun 2014 tentang pencegahan kebakaran hutan dan lahan dengan tujuan yaitu Prosedur Operasi Standar ini dimaksudkan untuk menyatukan upaya-upaya lintas kementerian dan Lembaga terkait, Pemda dan Pelaku usaha, Masyarakat serta Pemangku Kepentingan lainnya dalam melakukan pencegahan kebakaran hutan dan lahan secara terpadu, efektif dan efisien, dengan tujuan agar dapat digunakan sebagai pedoman nasional dalam melakukan tindakan pencegahan kebakaran hutan di Indonesia secara tepat tanpa ragu dan menjamin semua upaya dan kegiatan dapat dilakukan secara terkoordinasi dan terintegrasi dengan baik. Sedangkan sasarannya (output) adalah tercegahnya bencana kebakaran hutan dimasa yang akan datang, dan hasil yang diharapkan (outcome) adalah terkelolanya hutan dan lahan berwawasan lingkungan.

Setiap negara pada dasarnya memiliki hak dan kewajibanyang sama dalam hal tanggungjawab negara terlebih dalam prinsip-prinsip hukum internasional yakni semua negara memiliki hak dan kewajiabn yang sama terhadap perlindungan dan menjaga lingkungan dalam memanfaatkan sumber daya alam negaranya masing-masing, dalam

prinsip hukum internasional menjelaskan bahwa setiap negara memiliki hak berdaulat atas semua sumber daya yang ada dan bertanggungjawab atas semua tindakan yang dilakukan serta memastikan bahwa tindakan yang diambil dalam pengelolaan sumber daya yang ada tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari negara lain atau diluar batas yurisdiksinya.

Namun jika ditinjau dari Prinsip Internasional, bahwa semua negara memiliki hak dan kewajiban yang sama atas perlindungan dalam pemanfaatan sumber daya alam negaranya masing-masing serta bertanggungjawab atas segala tindakan yang dilakukan yang telah merugikan negara lain diluar batas yuridiksinya (Sutia Fadli, Nazruddin, Mukhlis, 2019).

Kebakaran hutan telah menjadi perhatian Internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi. Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena dampaknya secara langsung pada ekosistem, kontribusi emisi karbon, dan juga bagi keanekaragaman hayati. Provinsi Riau yang letaknya berdekatan dengan Malaysia dan Singapura menjadi transboundary haze pollution bagi kedua negara tersebut. permasalahan kebakaran hutan ini menjadi masalah Internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga yang membuat mereka mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini (Sutia Fadli, Nazruddin, Mukhlis, 2019).

Kebakaran hutan tidak hanya dipandang sebagai masalah internal secara nasional suatu negara. Namun yang harus dipahami bahwa kebakaran hutan yang berdampak kepada negara lain, terutama akibat asap yang ditimbulkan berdampak pada lingkungan hidup yaitu kualitas udara negara lain dapat diminta pertanggung-jawaban berdasarkan mekanisme hukum lingkungan internasional.

Penanganan dan pengelolaan hutan yang berkesinambungan dan berpikiran global, harus menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat yang berdasarkan norma hukum yang tertinggi di Indonesia yaitu Pancasila, maupun berdasarkan hukum internasional yang telah disepakati bersama-sama antar negara. Maka apabila terjadi kerusakan

terhadap hutan seperti terjadinya kebakaran, penebangan liar dan kerusakan lainnya yang menimbulkan dampak yang kurang baik dalam hidup manusia menjadi masalah yang begitu berat untuk dirasakan oleh Indonesia khususnya pada Provinsi Riau maupun negara tetangga Indonesia yang terdekat seperti Malaysia dan Singapura dan beberapa negara lain yang terkena dampak sesuai dengan arah dan kecepatan mata angin.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ayat (1) Kehutanan adalah sistem pengelolaan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Pasal 2 ayat (2) Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Berdasarkan pengertian tersebut, kawasan seperti ini terdapat di wilayah-wilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbon dioksida, habitat hewan, modulator arus hidrologika serta pelestari tanah dan merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting.

Kriteria baku kerusakan lingkungan hidup adalah ukuran batas perubahan sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang dapat ditenggang oleh lingkungan hidup untuk dapat tetap melestarikan fungsinya. Sementara itu, yang dimaksud dengan polutan adalah bahan pencemar lingkungan, dapat berupa bahan kimia, debu, panas, suara, radiasi dan mikroorganisme. Tingkat pencemaran saat ini terasa semakin memprihatinkan. Kondisi lingkungan seperti yang sudah tidak terjaga lagi dan hal ini sangat mengancam keberadaan makhluk di permukaan bumi.

Pencemaran Udara Lintas Batas dapat didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu negara tetap, dengan menyeberangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain. Dampak dari pencemaran udara ini yang berupa kabut asap tidak hanya dirasakan oleh masyarakat Indonesiasaja, namun hingga negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura.

Permasalahan kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia yang menyebar hingga ke negara tetangga, mengakibatkan pengajuan protes terhadap Indonesia atas terjadinya permasalahan ini. Protes Malaysia dan Singapura ini berdasarkan pada alasan bahwa kabut asap yang sampai ke negara mereka menyebabkan terjadinya gangguan terhadap kesehatan masyarakat. Kabut asap ini menyebabkan Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA), batuk, radang, dan gangguan paru-paru. Protes yang disampaikan kedua negara ini terhadap Pemerintah Indonesia yang dinilai tidak serius mengatasi kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap pembawa penyakit itu, karena lambatnya penanganan pemerintah dimata Internasional.

Malaysia dan Singapura mendesak agar Pemerintah Indonesia segera mengambil langkah cepat untuk menyelesaikan masalah ini. Namun Indonesia tidak langsung menyetujui permintaan kedua negara tersebut. Pemerintah Indonesia sudah menyampaikan secara resmi permintaan maaf kepada Malaysia dan Singapura yang telah disampaikan langsung oleh Presiden Republik Indonesia yaitu Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, akan tetapi kedua negara ini belum dapat menerima permintaan maaf ini dengan baik dan puas.

Dalam kasus Transboundary Haze Pollution, negara yang dirugikan dapat saja menggugat Pemerintah Indonesia karena menurut sejumlah konvensi internasional yang juga telah diratifikasi oleh Indonesia, dalam Piagam Stockholm 1972 (pasal 22 dan 23) serta ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985, di mana Indonesia telah meratifikasinya, yang memuat ketentuan bahwa negara boleh saja mengeksploitasi sumber daya alam mereka, tetapi berkewajiban untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tidak menimbulkan kerusakan di wilayah negara lain (state responsibility), hal ini pun berlaku sama terhadap negara-negara lain anggota ASEAN. Bentuk dan Mekanisme Pertanggungjawaban Negara Berdasarkan AATHP (Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution).

Bentuk dan mekanisme dari pertanggungjawaban negara tidak dicantumkan dalam AATHP maka, untuk menjelaskan permasalahan ini peneliti merujuk pada salah satu sumber hukum internasional yakni

Draft Articles on State Responsibility yang diadopsi oleh International Law Commission.

Bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara diatur dalam pasal-pasal Draft Articles on State Responsibility. Ganti rugi atau reparation diatur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa :

- 1) Restitution (pasal 35): Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula.
- 2) Compensation (pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang.
- 3) Satisfaction (pasal 37): Permintaan maaf resmi.

Indonesia memenuhi pertanggungjawabannya berdasarkan pasal 37 ILC yaitu permintaan maaf secara resmi dan negosiasi atau perundingan. Tanggungjawab Internasional terhadap kebakaran hutan di Indonesia sudah diatur dalam ILC (Internasional Law Commission) yang merupakan salah satu organ PBB yang bertugas untuk perumusan dan pembahasan ketentuan hukum internasional, yang hingga saat ini masih berusaha merumuskan dan membahas draft tentang ketentuan tanggung jawab negara.

Menurut hukum internasional, pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar Hukum Internasional. apabila kemudian terbukti adanya pelanggaran tersebut, maka diperlukan adanya upaya pemulihan yang dapat berupa satisfaction, misalnya permohonan maaf secara resmi, ataupun berwujud pecuniary reparation, misalnya dengan pemberian ganti rugi material (J.G Starke, 2010).

Ketentuan hukum internasional yang mengatur masalah tanggungjawab dan hak-hak negara hingga kini belum ada yang mapan dan terus mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan zaman, maka PBB melalui ILC harus segera merumuskan aturan-aturan yang terkait dengan masalah hak-hak negara khususnya yang berhubungan dengan tanggungjawab negara atas kebakaran hutan. Akan lebih baik apabila Mahkamah Internasional tidak hanya berorientasi pada prinsip ganti

rugi dalam kaitannya dengan lingkungan. Malainkan selalu diimbangi dengan kewajiba-kewajiban lain seperti kewajiban bantuan teknis, kewajiban untuk ikut serta dalam mengatasi dampak dan kewajiban untuk mencegah serta menghentikan dampak selanjutnya.

Kasus kebakaran hutan di Indonesia yang merugikan negara Malaysia dan Singapura sebenarnya dapat membuat mereka menuntut kerugian materiil dan pembebanan biaya kepada Indonesia untuk melakukan rehabilitasi lingkungan, namun Malaysia dan Singapura hanya mengajukan protes melalui jalur diplomasi. Perundingan-perundingan dapat diadakan dalam bentuk pembicaraan langsung antara Negara-negara yang terlibat yang biasanya dilakukan menteri-menteri luar negeri, duta besar atau wakil-wakil yang ditugaskan. Indonesia sebagai pihak yang bertanggungjawab atas kebakaran hutan harus menyelesaikan kasus kebakaran hutan yang sering terjadi dalam wilayah Indonesia ini terlebih dahulu agar untuk kedepannya kasus ini tidak akan berlanjut ke Mahkamah Internasional.

Untuk itu perlu diadakan kerjasama yang mendalam antara negara-negara tetangga dengan Indonesia. Kerjasama multilateral atau regional lebih baik dipersiapkan mulai dari sekarang untuk penanganan khusus di lapangan, dimana dalam hal ini negara yang bersangkutan bersama-sama mengawasi hutan yang ada di Indonesia walaupun kenyataannya hutan itu merupakan hutan Indonesia, tetapi berdampak baik juga bagi negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura.

Maka oleh karenanya negara-negara yang dekat dengan indoneisa juga harus sama-sama bertanggungjawab atas kebakaran hutan di Indonesia karena hutan yang luas di Indonesia memberikan kesejukan bagi negara seperti Malaysia dan Singapura, untuk itu merupakan tanggungjawab bersama dalam mencegah dan mengawasi terjadinya kebakaran hutan di Indonesia yang sangat diperlukan agar terciptanya kualitas hutan yang baik dan kebakaran hutan tidak terulang-ulang kembali.

Dalam konteks perlindungan, untuk mengetahui ada tidaknya pertanggungjawaban negara (responsibility) dan atau (liability) dalam suatu peristiwa, Zamanek mengingatkan perlunya dilakukan penelitian terhadap empat aspek dari keadaan faktual yang bersangkutan, yang

meliputi: akibat (effect); kegiatan (activity); tempa/ruang lingkup (space); serta sumber dan korban (sources and victims). Mengenai ada tidaknya akibat yang ditimbulkan dalam suatu peristiwa, pertama-tama perlu untuk dibedakan mengenai pengertian kerusakan (damage) dan pengertian membahayakan (harm) (Johnny Ibrahim, 2007). Dalam Hukum Internasional, yaitu sebagaimana dirumuskan dalam Liability Treaty-1972, pengertian “kerusakan” didefinisikan sebagai: “The term ‘damage’ means loss of life, personal injury or other impairment of health, or loss of or damage to property of States or persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organization (istilah ‘kerusakan’ berarti hilangnya nyawa, cedera atau gangguan lain dari kesehatan, atau kehilangan atau kerusakan harta benda negara atau orang, atau badan hukum, atau milik organisasi antar pemerintahan internasional)”.

Tanggung jawab negara terhadap akibat-akibat dari tindakannya terhadap negara lain dan hak-hak negara terhadap lingkungan ditegaskan pula dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm tahun 1972. Prinsip 21 Deklarasi Stockholm (Resolusi MU No. 2992 (XXVII)

15 Desember 1972) menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggungjawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut tidak menyebabkan kerugian terhadap negara lain. Rumusan yang sama ditetapkan dalam Pasal 194 Konvensi Hukum Laut 1982 yaitu: “bahwa negara harus mengambil tindakan yang perlu untuk menjamin agar kegiatan-kegiatan yang berada di bawah yurisdiksinya atau di bawah pengawasannya dilakukan dengan cara sedemikian rupa sehingga tidak mencemari wilayah negara lain (Sutia Fadli, Nazruddin, Mukhlis, 2019).

Indonesia merupakan negara yang setiap tahunnya mengalami permasalahan lingkungan hidup yang dampaknya sampai ke negara tetangga, untuk itu Indonesia menanggapi permasalahan lingkungan internasional ini dengan mulai mengadopsi konsep pertanggungjawaban negara (state responsibility). Dengan mengadopsi konsep tersebut dapat

menunjukkan menjadi bentuk pertanggungjawaban negara terhadap pencemaran yang mengakibatkan injury bagi negara lain.

Prinsip tanggung jawab negara berada dalam pelaksanaan secara internal, yaitu sejauh mana suatu entitas negara melakukan suatu kegagalan dalam memberikan fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warganya. Prinsip tanggung jawab negara juga mempunyai fungsi eksternal, serta mempunyai fungsi internal, yaitu terhadap warga negara dari yang bersangkutan. Perbedaan signifikan dari bentuk pertanggungjawaban negara terhadap warga negara adalah objek dari penerapan prinsip ini yaitu melibatkan hubungan antara negara atau pemerintah yang melaksanakan fungsi negara dari negara yang bersangkutan.

Penegakan hukum pengelolaan lingkungan hidup saat ini masih sulit dilakukan oleh karena sulitnya pembuktian dan menentukan kriteria baku kerusakan lingkungan (Sutrisno, 2011). 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 engineering) 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) (Nyoman Serikat Putra Jaya, 2005).

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 tujuantujuan khusus sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang. Sementara ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan memperkecil interpretasi penggunaan pasal 10 dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun

2004 tentang Perlindungan Hutan, 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 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan itu pula, ketentuan sanksi bagi pembakaran hutan hanya diberlakukan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 25 dan 27 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Disisi lain Undang-Undang Nomor 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 Undang-Undang Nomor 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 (Parsaulian, 2020).

Banyaknya instansi pemerintah yang terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan seharusnya persoalan kebakaran hutan dapat lebih mudah diatasi. Namun sejak Inpres pengendalian kebakaran dicanangkan, kebakaran hutan 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 kebakaran hutan. Semestinya koordinasi antar institusi dirancang bukan hanya dalam konteks

penanggulangan (pemadaman) kebakaran akan tetapi koordinasi juga dirancang dalam konteks pencegahan kebakaran hutan.

Pencegahan bukan hanya semata disosialisasikan kepada masyarakat tentang larangan pembakaran, tetapi juga pencegahan lebih ditujukan sebagaimana agar api tidak dinyalakan atau api kecil dapat dipadamkan sebelum kebakaran meluas sehingga sulit dikendalikan. Dengan demikian keberadaan lembaga pengendalian kebakaran hutan di lapangan menjadi penting.

Lembaga pengendali kebakaran hutan ditingkat inilah yang akan berperan agar api tidak dinyalakan atau api kecil dapat ditanggulangi lebih awal (Budiningsih, 2017)..

IV. KESIMPULAN

Analisis dampak kebakaran hutan masih dalam tahap pengembangan awal, pengetahuan tentang ekosistem yang rumit belum berkembang dengan baik dan informasi berupa ambang kritis perubahan ekologis berkaitan dengan kebakaran sangat terbatas, sehingga dampak kebakaran hutan terhadap keanekaragaman hayati secara real sulit diperhitungkan secara tepat.

Meskipun demikian dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan menimbulkan dampak yang cukup besar bagi lingkungan hidup terutama bagi keanekaragaman hayati, bahkan dampak tersebut dapat sampai ke generasi lingkungan hidup selanjutnya.

Pertanggungjawaban negara terhadap kebakaran hutan di Indonesia telah di atur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, juga jika dilihat dari perspektif hukum internasional, dalam Draft Articles on State Responsibility yang di adopsi oleh International Law Commission. Tanggungjawab negara diatur dalam pasal-pasal Draft Articles on State Responsibility. Adapun Ganti rugi atau reparation diatur dalam pasal 31 yaitu berupa: (1) restitution (pasal 35): kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula. (2) compensation (pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang. (3) satisfaction (pasal 37): permintaan maaf. Pertanggungjawaban Negara Indonesia terhadap

kebakaran hutan dilakukan dalam bentuk permintaan maaf kepada negara-negara terdampak pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan upaya penanganan secara maksimal tetap dilakukan oleh negara Indonesia. Pada pasal 5 angka 1 Agreement on Transboundary Haze Pollution disebutkan bahwa ASEAN membentuk pusat koordinasi ASEAN untuk pengendalian pencemaran udara yang diakibatkan oleh kebakaran hutan yang selanjutnya disebut ASEAN Centre, dengan ini didirikan untuk tujuan memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar para pihak dalam mengelola dampak dari kebakaran hutan khususnya pencemaran asap yang ditimbulkan dari kebakaran tersebut. Pasal tersebut menimbulkan hak bagi negara-negara yang terkena dampak kebakaran hutan yang akan ditindak lanjuti oleh ASEAN Centre.

Secara hukum internasional, penyelesaian sengketa terhadap kebakaran hutan di Indonesia dapat diselesaikan dengan beberapa cara yakni penyelesaian melalui pengadilan dan penyelesaian diluar pengadilan, penyelesaian melalui pengadilan berupa Arbitrase Internasional yaitu suatu penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan cara menyajikan sengketa kepada orang-orang tertentu dan sengketa tersebut harus persetujuan kedua belah pihak yang bersengketa, kemudian penyelesaian sengketa melalui pengadilan internasional (Mahkamah Internasional) mahkamah internasional ini berfungsi mengadili setiap negara-negara baik anggota atau bukan anggota PBB yang bersengketa. Kemudian ada juga penyelesaian diluar pengadilan yang berupa negosiasi, mediasi, jasa baik, konsiliasi, penyelidikan, penemuan, dan penyelesaian regional.

Dinamika penegakan hukum pada penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan yang tidak optimal dan penuh penyimpangan maka sudah saatnya penyelesaian kasus kebakaran hutan dan lahan yang memaknai semua instrumen hukum secara terintegrasi dengan pendekatan ekosistem yang diprioritaskan lebih dari kepentingan lainnya sehingga dapat dirasakan nilai-nilai kebenaran dan keadilan oleh seluruh warga negara.

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 REFERENSI

- Abdullah Mudhofir, *Konservasi Lingkungan Dalam Perspektif Ushul Al-Fiqh*, (STAIN Surakarta, 2010);
- Baginda Parsaulian, *Analisis Kebijakan Dalam Upaya Penegakan Hukum Lingkungan Hidup Di Indonesia*, (Bukittinggi, 2020);
- Budiningsih Kushartati, *Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan*, (Jakarta, 2017);
- Fachmi Rasyid, *Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan* (Banten, 2014);
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional 2*, (Jakarta Timur, 2010);
- Nyoman Serikat Putra Jaya, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, (Semarang, 2005);
- Rio Christiawan, *Pendekatan Holistik-Ekologis Sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia*, (Jakarta, 2019);
- Schweithelm, J. dan D. Glover, *Penyebab dan Dampak Kebakaran. dalam Mahalnya Harga Sebuah Bencana: Kerugian Lingkungan Akibat Kebakaran dan Asap di Indonesia*. (1999)
- Soeriaatmadja, R.E., *Dampak Kebakaran Hutan Serta Daya Tanggap Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Sumberdaya Alam Terhadapnya. Prosiding Simposium: “Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sumberdaya Alam dan Lingkungan”*(Yogyakarta, 1997);
- Sutia Fadli, T. Nazaruddin, Mukhlis, *Tanggungjawab Negara Terhadap Kebakaran Hutan Di Indonesia Ditinjau Dari Perspektif Hukum Internasional*, (Aceh, 2019);
- Sutrisno, *Politik Hukum Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Depok, 2011);

Suwari Akhmaddhian, Penegakan Hukum Lingkungan Dan Pengaruhnya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia, (Kuningan, 2016);

Tacconi, T., Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, biaya dan implikasi kebijakan. Center for International Forestry Research (CIFOR), (Bogor, 2003);

Widodo, Hukum Internasional Publik, cet. 1 (yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2017).