

**PENAFSIRAN HUKUM PERATURAN GUBENUR KALIMANTAN TENGAH  
NOMOR 15 TAHUN 2010 TENTANG PERUBAHAN ATAS PERATURAN  
GUBENUR KALIMANTAN TENGAH NOMOR 52 TAHUN 2008 TENTANG  
PEDOMAN PEMBUKAAN LAHAN DAN PEKARANGAN BAGI  
KALIMANTAN TENGAH TERHADAP UNDANG-UNDANG  
NOMOR 32 TAHUN 2009 TENTANG PERLINDUNGAN DAN  
PENGELOLAAN LINGKUNGAN HIDUP**

Oleh : Dodik Riswanto, NIM : 1110111040  
Pembimbing Sulthon Akim, S.H. M.H.  
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jember  
Jl. Karimata No.49 Jember 68121  
Email : [www.unmuhjember.ac.id](http://www.unmuhjember.ac.id)

**Abstrak**

Berdasarkan ketentuan Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Kalimantan Tengah telah menerbitkan ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah yang mengizinkan adanya pembakaran lahan dengan menginterpretasikan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, khusus Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k dalam peraturan gubernur yang menjadi kewenangannya.

Kata Kunci : Penafsiran Hukum, Pembukaan Lahan dan Pekarangan

**Pendahuluan**

Lingkungan hidup Indonesia harus dilindungi dan dikelola dengan baik berdasarkan azas tanggung jawab negara, azas keberlanjutan, dan azas keadilan. Selain itu, pengelolaan lingkungan hidup harus memberikan kemanfaatan ekonomi, sosial, dan budaya yang dilakukan berdasarkan prinsip kehati-hatian, demokrasi, lingkungan, desentralisasi, serta pengakuan dan

penghargaan terhadap kearifan lokal dan kearifan lingkungan.<sup>1</sup> Hubungan saling ketergantungan antara semua elemen yang ada dalam sistem ini sangat penting diketahui terutama oleh manusia sebagai pengelola utama di dalam sistem ini agar

---

<sup>1</sup> Helmi, 2012, *Hukum Perijinan Lingkungan Hidup*. JakartaSinar Grafika, hlm.5

keberlangsungan hubungan ini dapat terus dipertahankan untuk keberlanjutan sistem kehidupan di atas muka bumi. Dengan demikian lingkungan hidup menjadi bagian penting dari kehidupan manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Jika lingkungan hidup rusak maka kebutuhan hidup manusia akan terganggu. Lingkungan hidup yang rusak adalah lingkungan yang tidak dapat lagi menjalankan fungsinya dalam mendukung kehidupan.

Terkait pelestarian lingkungan hidup tersebut, salah satu elemen penting lingkungan hidup adalah keberadaan hutan. Fungsi hutan amatlah penting bagi kehidupan di muka bumi ini, termasuk untuk manusia yang ada didalamnya. Oleh sebab pentingnya peranan hutan bagi kehidupan yang ada didalamnya, maka sudah sepatutnya kita menjaga dan melestarikan hutan tersebut agar tetap eksis sepanjang zaman. Fungsi hutan antara lain sebagai paru-paru dunia, sumber cadangan air, pengendali bencana, menyuburkan tanah, mengurangi polusi, pencemaran udara, dan lain sebagainya.<sup>2</sup>

Hutan yang seharusnya dijaga dan dimanfaatkan secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian kini telah mengalami degradasi dan deforestasi yang cukup mencengangkan bagi dunia Internasional, faktanya Indonesia mendapatkan rekor dunia *guiness* yang dirilis oleh *Greenpeace* sebagai negara yang mempunyai tingkat laju deforestasi tahunan tercepat di

dunia, Sebanyak 72 persen dari hutan asli Indonesia telah musnah dengan 1.8 juta hektar hutan dirusakkan per tahun antara tahun 2010 hingga 2015, sebuah tingkat kerusakan hutan sebesar 2% setiap tahunnya.<sup>3</sup> Hal ini dikarenakan pengelolaan dan pemanfaatan hutan selama ini tidak memperhatikan manfaat yang akan diperoleh dari keberadaan hutan tersebut, sehingga kelestarian lingkungan hidup menjadi terganggu. Penyebab utama kerusakan hutan adalah kebakaran hutan. Kebakaran hutan terjadi karena manusia yang menggunakan api dalam upaya pembukaan hutan untuk Hutan Tanaman Industri (HTI), perkebunan, dan pertanian. selain itu, kebakaran didukung oleh pemanasan global, kemarau ekstrim yang seringkali dikaitkan dengan pengaruh iklim memberikan kondisi ideal untuk terjadinya kebakaran hutan.

Terkait pembakaran lahan ketentuannya di atur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) yang menyatakan bahwa ; setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar, dengan ketentuan memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing.

Selanjutnya di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dijabarkan pula bahwa penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai

---

<sup>2</sup> Sumber internet : <http://ipemanasanglobal.blogspot.com/2015/01/pentingnya-7-fungsi-hutan-bagi-kehidupan.html>

---

<sup>3</sup> Sumber internet : <https://himka1polban.wordpress.com/chemlibrary/makalah/makalah-kebakaran-hutan/>

konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan / atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diharapkan bahwa penggunaan sumber daya alam harus selaras, serasi, dan seimbang dengan fungsi lingkungan hidup. Sebagai konsekuensinya, kebijakan, rencana, dan / atau program pembangunan harus dijiwai oleh kewajiban melakukan pelestarian lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Salah satu kajian kasus yang diteliti dalam hal ini adalah pembukaan lahan melalui pembakaran lahan khususnya di wilayah Kalimantan Tengah dengan terbitnya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah. Meski begitu, peraturan tersebut hanya berlaku untuk masyarakat adat dan tidak berlaku pada keadaan darurat, Sebagaimana ketentuannya tercantum dalam Pasal 1 ayat (7) Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 yang berbunyi, "Semua perizinan pembakaran terbatas dan terkendali dinyatakan tidak berlaku apabila Gubernur mengumumkan status "berbahaya" berdasarkan Indeks Kebakaran dan atau Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) sampai tingkat kebakaran atau

keadaan darurat pencemaran udara dinyatakan berhenti."

Berdasarkan ketentuan Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Kalimantan Tengah telah menerbitkan ketentuan pelaksanaannya dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah yang mengizinkan adanya pembakaran lahan dengan menginterpretasikan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, khusus Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k dalam peraturan gubernur yang menjadi kewenangannya.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas, penyusun tertarik untuk mengetahui metode yang di gunakan dalam menafsirkan Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menjadi landasan diterbitkannya Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan

Tengah. Berdasarkan pada latar belakang tersebut di atas penyusun mengidentifikasi permasalahan : Bagaimanakah bentuk penafsiran hukum yang dipergunakan dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor

52 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah terhadap Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup?

## Pembahasan

### **Interpretasi Hukum Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah Terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup**

Substansi hukum adalah seperangkat kaidah hukum (*set of rules and norms*), lazim disebut peraturan perundang-undangan. Substansi hukum tidak hanya mencakup pengertian kaidah hukum tertulis (*written law*), tetapi termasuk kaidah-kaidah hukum kebiasaan (adat) yang tidak tertulis.<sup>4</sup> Dalam substansi Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur

Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah masih memuat adanya kekaburan norma hukum sehingga belum adanya jaminan kepastian hukum dalam penerapannya.

Terkait hal tersebut dalam prinsip penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik, prinsip kepastian hukum menjadi dasar dalam pembuatan kebijakan publik. Oleh karena itu setiap kebijakan publik dan peraturan-perundang-undangan harus selalu dirumuskan, ditetapkan, dan dilaksanakan berdasarkan prosedur baku yang telah melembaga dan diketahui oleh masyarakat umum, serta terdapat ruang untuk mengevaluasinya. Terhadap hal tersebut maka suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan dapat dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

Terkait dengan kekaburan suatu norma hukum maka perlu adanya penafsiran/interpretasi hukum. Machtel Boot

---

<sup>4</sup>Yuliandari, 2013, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 33.

sebagaimana dikutip oleh Asep Dedi Suwasta, berpandangan bahwa “*Every legal norm needs interpretation*”, yang berarti bahwa setiap norma hukum membutuhkan penafsiran.<sup>5</sup> Sejalan dengan hal tersebut Van Bemmelen dan Van Hattum secara tegas menyatakan “*Elke geschreven wetgeving behoeft interpretatie*”, dengan kata lain bahwa setiap aturan perundang-undangan tertulis membutuhkan penafsiran.<sup>6</sup> Sementara Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa hukum tidak dapat berjalan tanpa penafsiran, oleh karena hukum membutuhkan pemaknaan lebih lanjut agar menjadi lebih adil dan membumi. Membuat hukum adalah suatu hal dan menafsirkan hukum yang sudah dibuat merupakan keharusan berikutnya.<sup>7</sup>

Arti penafsiran sebagai suatu kesimpulan dalam usaha memberikan penjelasan atau pengertian atas suatu kata atau istilah yang kurang jelas maksudnya, sehingga orang lain dapat memahaminya, atau mengandung arti pemecahan atau penguraian akan suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen*), antinomi hukum (konflik norma hukum), dan ketidakpastian dari suatu peraturan perundang-undangan. Tujuannya tidak lain adalah mencari serta menemukan sesuatu hal yang menjadi maksud para pembuatnya.

---

<sup>5</sup> Asep Dedi Suwasta, 2012, *Tafsir Hukum Positif Indonesia*, Alia Publishing, Bandung, hlm. 55

<sup>6</sup> *Ibid.* Hlm. 55

<sup>7</sup> Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, Erlangga, Jakarta, hlm. 65.

Di dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah tentang pembukaan lahan dan pekarangan terdapat kekaburan norma hukum dalam hal kewenangan pemberian izin untuk membuka lahan bagi masyarakat Kalimantan Tengah, pemerintah daerah memberi izin bagi warga setempat untuk membuka lahan dengan cara dibakar. Pasal 1 ayat 2 Peraturan itu menyebut, pejabat yang berwenang memberikan izin (pembukaan lahan dan pekarangan dengan cara dibakar) adalah Bupati/Walikota. Untuk pembukaan lahan dan pekarangan dengan cara dibakar, dengan luas sampai 1 hektar dikeluarkan oleh Ketua RT. Sedang untuk luas lahan 1-2 hektar dikeluarkan oleh Kelurahan/Desa. Sementara untuk luas 2-5 hektar, dikeluarkan oleh Camat.<sup>8</sup>

Dalam memahami Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah”, maka teknik interpretasi yang relevan digunakan meliputi :

#### 1) Interpretasi Sistematis

Penafsiran sistematis ini dilakukan dengan memandang bahwa tak satupun dari peraturan perundang-undangan dapat ditafsirkan seakan-akan berdiri sendiri, tetapi harus dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan yang lainnya, atau

---

<sup>8</sup><http://beritagar.id/artikel/berita/undang-undang-memperbolehkan-warga-membakar-lahan>, di akses tanggal 10 desember 2015 pukul 19.00 WIB.

dengan kata lain bahwa metode ini melihat hukum sebagai satu kesatuan yang utuh, tidak merupakan bagian yang berdiri sendiri tetapi merupakan bagian dari satu sistem.<sup>9</sup> Sejalan dengan hal tersebut, Andrei Marmor berpandangan bahwa “*a norm can only be legally valid even if it belongs to a system*”.<sup>10</sup> Adapun tujuan dari penafsiran ini adalah untuk mengidentifikasi tentang pengelompokan dan penggolongan asas-asas hukum, serta kaidah hukum atau aturan hukum. Dari tujuan tersebut, interpretasi ini dapat menyebabkan kata-kata dalam undang-undang diberi pengertian yang lebih luas atau lebih sempit. Peraturan gubernur Kalimantan Tengah Tentang Pembukaan Dan Mengelolaan Lahan tidak berdiri sendiri, melainkan lahir atas dasar Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dalam upaya menerapkan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah, sebagaimana yang tertuang dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2), maka Pemerintah Kalimantan Tengah terus melakukan sosialisasi dan pengawasan serta control agar masyarakat dapat

menjaga dampak dari diperbolehkan membakar lahan dengan cara membakar agar tidak merajalar kelahan hutan yang dapat menyebabkan kebakaran hutan.

## 2) Interpretasi Gramatikal/Bahasa

Metode penafsiran ini dilakukan dengan menuangkan isi peraturan perundang-undangan dalam bentuk bahasa tertulis. Untuk mengetahui makna ketentuan peraturan perundang-undangan yang belum jelas perlu ditafsirkan dengan menguraikannya melalui bahasa yang baik. Jika ditinjau dari segi definisi, adapun yang dimaksud dengan lahan pekarangan. Ada beberapa definisi pekarangan yang dikemukakan dalam sejumlah literatur. Sajogyo mendefinisikan pekarangan sebagai sebidang tanah di sekitar rumah yang masih diusahakan secara sambilan.<sup>11</sup> Menurut Terra, pekarangan berasal dari kata “karang” yang berarti tanaman tahunan (*perennial crops*).<sup>12</sup> Oleh karena itu, pekarangan harus dicirikan oleh adanya rumah tinggal yang tetap, sehingga tidak berlaku untuk pemukiman yang berpindah-pindah (*nomaden settelment*) atau untuk usaha

---

<sup>11</sup> Sajogyo. 1994. Peran Wanita dalam Pembangunan Masyarakat Desa. Jakarta: CV Rajawali. Hlm. 6

<sup>12</sup> Simatupang, P., D.K.S. Sadra, M. Syukur, E. Basuno, S. Mardianto. K. Kariyasa, dan M. Maulana. 2004. Analisis Kebijakan Pembangunan Pertanian : Respon terhadap Isu Aktual. Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Departemen Pertanian. Bogor

---

<sup>9</sup> *Op.Cit* Asep Dedi Suwasta. Hlm. 9

<sup>10</sup> Andrei Marmor, 2011, *Philosophy of Law*, Princeton University Press, New Jersey, hlm. 19.

pertanian yang tidak menetap. cukup sulit untuk mendefinisikan pekarangan secara jelas dan tidak ambigu. Kesulitan ini timbul karena secara faktual usaha di pekarangan bersifat kontinu dan merupakan bagian perluasan (*extended*) dari penggunaan lahan pertanian. Disamping itu, pekarangan tidak hanya berfungsi sebagai *homestead* (rumah dan pekarangan) tetapi sebagai tempat untuk berkebun dan kegiatan usaha tani lainnya.<sup>13</sup> Sementara, menurut, Mardikanto menyatakan pekarangan diartikan sebagai tanah sekitar perumahan, kebanyakan berpagar keliling, dan biasanya ditanami tanaman padat dengan beraneka macam tanaman semusim maupun tanaman tahunan untuk keperluan sehari-hari dan untuk diperdagangkan.<sup>14</sup> Pekarangan kebanyakan saling berdekatan, dan bersama-sama membentuk kampung, dukuh atau desa. Adapun Hartono mendefinisikan pekarangan sebagai sebidang tanah yang mempunyai batas-batas tertentu, yang di atasnya terdapat bangunan tempat tinggal dan mempunyai hubungan fungsional baik ekonomi, biofisik maupun sosial budaya dengan penghuninya.<sup>15</sup> Pengertian lain tentang

pekarangan dikemukakan oleh Novitasari yang melihat pekarangan sebagai tata guna lahan yang merupakan sistem produksi bahan pangan tambahan dalam skala kecil untuk dan oleh anggota keluarga rumah tangga dan merupakan ekosistem tajuk berlapis. Pekarangan memiliki batasan yang jelas, secara utuh terdiri dari rumah, dapur, pecuren/ pelataran, peceren, pawuhan, kandang, plegongan dan pagar. Secara lebih ringkas dapat di definisikan Pekarangan sebagai sebidang tanah darat yang terletak langsung di sekitar rumah tinggal dan jelas batas-batasnya. Oleh karena letaknya di sekitar rumah, maka pekarangan merupakan lahan yang mudah diusahakan oleh seluruh anggota keluarga dengan memanfaatkan waktu luang yang tersedia.<sup>16</sup> Di masyarakat (terutama di perdesaan), pemanfaatan lahan pekarangan untuk memenuhi kebutuhan keluarga sudah berlangsung dalam waktu yang lama. Lahan pekarangan, khususnya di perdesaan di Jawa, menurut Penny dan Ginting merupakan salah satu penggunaan tanah yang terpenting. Namun, sebagian besar hanya bersifat sambilan untuk mengisi waktu luang dan diutamakan untuk pemenuhan kebutuhan rumah tangga.<sup>17</sup> Hal tersebut jelas menunjukkan

---

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Mardikanto, Totok. 1994. *Bunga Rampai Pembangunan Pertanian*. Surakarta. UNS

Press. Hlm. 75

<sup>15</sup> M. dan S. Prawiroatmodjo. 2005. Keanekaragaman tanaman pekarangan dan pemanfaatannya di desa Lampeapi, Pulau

---

Wawonii- Sulawesi Tenggara. *Jurnal Teknologi Lingkungan* 6(2): 360-364

<sup>16</sup> Anonim. 2012. Diakses dari <http://www.scienceclarified.com/A-AL/Adaptation.html> pada tanggal 19 Februari 2016 pukul 18.00 WIB.

<sup>17</sup> Penny, DH dan M. Ginting. 1984. *Pekarangan, Petani dan Kemiskinan*. Gajah Mada University Press Yayasan Agroekonomika.

perbedaan dengan pengertian hutan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pengertian hutan sendiri adalah secara konseptual yuridis dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Menurut Undang-undang tersebut, Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumberdaya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungan, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan. Dari definisi hutan yang disebutkan, terdapat unsur-unsur yang meliputi :

- a) Suatu kesatuan ekosistem
- b) Berupa hamparan lahan
- c) Berisi sumberdaya alam hayati beserta alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.
- d) Mampu memberi manfaat secara lestari.

Keempat ciri pokok dimiliki suatu wilayah yang dinamakan hutan, merupakan rangkaian kesatuan komponen yang utuh dan saling ketergantungan terhadap fungsi ekosistem di bumi. Eksistensi hutan sebagai subekosistem global menenpatkan posisi penting sebagai paru-paru dunia. Sedangkan kawasan hutan lebih lanjut dijabarkan dalam Keputusan Menteri Kehutanan No. 70/Kpts-II/2001 tentang Penetapan Kawasan Hutan, perubahan

status dan fungsi kawasan hutan, yaitu wilayah tertentu yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Dari definisi dan penjelasan tentang kawasan hutan, terdapat unsur-unsur meliputi :

- a) Suatu wilayah tertentu
- b) Terdapat hutan atau tidak tidak terdapat hutan
- c) Ditetapkan pemerintah (menteri) sebagai kawasan hutan
- d) Didasarkan pada kebutuhan serta kepentingan masyarakat.

Dari unsur pokok yang terkandung di dalam definisi kawasan hutan, dijadikan dasar pertimbangan ditetapkannya wilayah-wilayah tertentu sebagai kawasan hutan. Kemudian, untuk menjamin diperolehnya manfaat yang sebesar-besarnya dari hutan dan berdasarkan kebutuhan sosial ekonomi masyarakat serta berbagai faktor pertimbangan fisik, hidrologi dan ekosistem, maka luas wilayah yang minimal harus dipertahankan sebagai kawasan hutan adalah 30 % dari luas daratan. Jadi pengertian hutan lebih luas cakupannya dibandingkan dengan lahan pekarangan. Lahan pekarangan lebih pada kebutuhan pribadi, sedangkan hutan lebih kepada kebutuhan orang banyak.

### 3) Interpretasi Sosiologis/Teleologis

Interpretasi ini identik dengan tujuan kemasyarakatan, maka disebut juga dengan interpretasi sosiologis. Di sisi lain I Dewa Gede Atmadja menjelaskan bahwa

Teleologis merupakan metode yang mengkaji perihal ajaran atau teori tujuan hukum, dengan kata lain teleologi hukum merujuk pada hal yang ideal yakni mengarah kepada sesuatu yang hendak dicapai.<sup>18</sup> Metode ini digunakan, apabila pemaknaan hukum ditafsirkan sesuai dengan tujuan dari pembuatan aturan hukum tersebut dan apa yang hendak dicapai dalam masyarakat. Dengan kata lain dapat juga dimaknai bahwa interpretasi ini terjadi apabila makna suatu undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan, peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Ketentuan undang-undang yang masih berlaku namun tidak sesuai lagi dengan realitas kemasyarakatan, jika diterapkan pada peristiwa hukum konkrit, maka undang-undang tersebut harus ditafsirkan ulang. Terkait dengan peraturan gubernur Kalimantan Tengah tentang pembukaan lahan dan pekarangan, memiliki tujuan yaitu memudahkan masyarakat Kalimantan Tengah dalam proses pembukaan lahan, yang mana selama ini masyarakat Kalimantan Tengah dalam melakukan pembukaan lahan menggunakan cangkul hal tersebut menyulitkan masyarakat, maka atas pertimbangan tersebut diterbitkanlah Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan

Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah, dan akhirnya di sempurnakan atau diubah menjadi Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tentang perubahan atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah.

Berdasarkan hal tersebut di atas bahwa interpretasi izin pembakaran lahan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tentang Perubahan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat di Kalimantan Tengah. Pada prinsipnya hanya berlaku untuk masyarakat adat dan tidak akan berlaku pada keadaan darurat. Ketentuan tersebut tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (7) Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 yang menyatakan bahwa : "Semua perizinan pembakaran terbatas dan terkendali dinyatakan tidak berlaku apabila Gubernur mengumumkan status berbahaya berdasarkan Indeks Kebakaran dan atau Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) sampai tingkat kebakaran atau keadaan darurat pencemaran udara dinyatakan berhenti.

Berdasarkan uraian dan pembahasan interpretasi tersebut di atas, jelas bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu berjenjang dari atas ke bawah, dimana peraturan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi,

---

<sup>18</sup> I Dewa Gede Atmadja, 2013, *Filsafat Hukum: Dimensi, Tematis & Historis*, Setara Press, Malang, hlm. 36

demikian dengan Peraturan Gubernur yang tentunya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dalam hal ini Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tidak boleh bertentangan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup, khususnya tentang ketentuan pembakaran lahan hutan.

Dalam ketentuan pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan atau penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi. Secara umum, materi muatan peraturan daerah dikelompokkan menjadi: ketentuan umum; materi pokok yang diatur; ketentuan pidana (jika memang diperlukan); ketentuan peralihan (jika memang diperlukan); dan ketentuan penutup. Materi muatan peraturan daerah dapat mengatur adanya ketentuan pidana.

Kebijakan daerah adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang tujuannya untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan roda pemerintahan dan kehidupan bermasyarakat di daerah. Kebijakan daerah biasanya berbentuk Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota kebijakan daerah ini tidak boleh bertentangan (kontradiktif) dengan peraturan yang lebih tinggi misalnya,

Peraturan Menteri (Permen), Peraturan Presiden (Perpres), dan sebagainya. Peraturan Daerah merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah, dimana produk hukum daerah sendiri dibagi menjadi 2 (dua), yaitu produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dan produk hukum daerah yang bersifat penetapan. Produk hukum daerah yang bersifat pengaturan dibagi menjadi : Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Peraturan Bersama Kepala Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang bersifat penetapan, antara lain : Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah.

Dalam ketentuan pasal 1 angka 25 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa : Peraturan Daerah yang selanjutnya disebut Perda atau yang disebut dengan nama lain adalah Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota. Sedangkan dalam pasal 1 angka 26 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Peraturan Kepala Daerah yang selanjutnya disebut Perkada adalah peraturan gubernur dan peraturan bupati/wali kota.

Pada sisi lain, Pergup (Peraturan Gubernur) juga merupakan jenis peraturan perundang-undangan, akan tetapi Peraturan Gubernur baru diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (2) Undang Undang Nomor 12

Tahun 2011. Perbedaan paling mendasar antara Peraturan Daerah dengan Peraturan Gubernur adalah terletak pada kewenangan pembentukan. Peraturan Daerah dibentuk dengan cara membuat Rancangan Peraturan Daerah terlebih dahulu, kemudian Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Sedangkan, kewenangan pembentukan Peraturan Gubernur ada pada Gubernur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan Gubernur. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, kita juga dapat mengetahui bahwa secara hierarki, kedudukan Perda Propinsi lebih tinggi dari Peraturan Gubernur.

Secara hierarkis tata urutan peraturan menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Ketetapan MPR (Tap MPR)
- c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
- d) Peraturan Pemerintah (PP)
- e) Peraturan Presiden (Perpres)
- f) Peraturan Daerah (Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota)

Jika dilihat dari tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut bisa dilihat bahwa hanya ada 7 (tujuh) bentuk peraturan perundang-undangan dalam hierarki perturan

perundang-undangan yang secara jelas dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Lalu kemudian bagaimana dengan kedudukan peraturan kepala daerah/keputusan kepala daerah, Di dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa : “Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dari pasal tersebut bisa kita tafsirkan bahwa pemerintah daerah tidak hanya dapat membuat peraturan daerah, tetapi juga peraturan-peraturan lainnya.

Menurut Supardan Modeong, Guna memahami dimensi-dimensi peraturan perundang-undangan perlu dikemukakan konsepsi dan hakikat perturan perundang-undangan baik peraturan perundang-undangan tingkat pusat maupun tingkat daerah. Peraturan Perundang-undangan daerah, pada hakikatnya meliputi semua peraturan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang ada baik dalam lingkungan provinsi, kabupaten dan kota, maupun desa.<sup>19</sup> Kewenangan pemerintah daerah untuk pembentukan peraturan daerah sendiri sudah sangat jelas secara atributif dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kedudukan peraturan daerahnya sendiri juga telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

---

<sup>19</sup> <http://denden-imadudin.blogspot.sg/2010/04/kedudukan-peraturan-kepala.html>

tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undang.

Dalam sistem hukum Indonesia, jenis dan tata urutan (hierarki) peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang dalam Pasal 7 ayat (1) menyebutkan bahwa :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan MPR (Tap MPR)
3. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Propinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota

Jika Pasal 7 tersebut tersebut dibaca seakan-akan jenis peraturan perundang-undangan bersifat limitatif, hanya berjumlah 6 (enam) yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan MPR (Tap MPR), Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Peraturan Daerah. Hal ini berarti di luar dari keenam jenis tersebut sepertinya bukan dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa : Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1)

mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (2) disebutkan bahwa : Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) tersebut, jika ditafsirkan secara gramatikal, berdasarkan interpretasi dan logika hukum, serta memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, maka jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 tidak bersifat limitatif hanya yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (1) saja. Bahkan jika dikaitkan dengan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan, bahwa : “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”.

Lembaga/pejabat negara yang berwenang dalam hal ini adalah lembaga/pejabat negara baik di Pusat dan

Daerah. Setiap lembaga/pejabat negara tertentu dapat diberikan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan baik oleh Undang-undang Dasar maupun Undang-Undang. Pejabat atau lembaga yang berwenang adalah yang secara atribusi atau delegasi mempunyai kewenangan membuat peraturan perundang-undangan. Secara umum Pemberian kewenangan dapat dibedakan mejadi dua macam, yaitu :<sup>20</sup>

1. Pemberian kewenangan yang sifatnya atributif;
2. Pemberian kewenangan yang sifatnya derivatif.

Setiap kekuasaan yang timbul karena pengtribusian kekuasaan akan melahirkan kekuasaan yang sifatnya asli (*oorspronkelijke*). Pengatribusian kekuasaan ini menurut Suwoto disebut sebagai pembentukan kekuasaan, karena dari keadaan yang belum ada menjadi ada. Sedangkan pemberian kekuasaan yang derivative disebut sebagai pelimpahan, karena kekuasaan yang ada dialihkan kepada badan hukum publik lain.<sup>21</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditafsirkan bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak bersifat limitatif. Artinya, di samping 6 (enam) jenis peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat (1), terdapat jenis peraturan perundang-undangan lain yang selama ini secara faktual ada dan itu tersirat dalam rumusan Pasal 8 ayat (1)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya mengakui 6 (enam) jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, dan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) adanya pengakuan terhadap jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Berdasarkan ketentuan ini dapat diperoleh bahwa Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah hanya diakui keberadaan berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sepanjang diperintahkan (delegasi), dan untuk Peraturan Kepala Daerah/Keputusan Kepala Daerah ini juga diatur dalam Pasal 146 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu : Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundangundangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.

Atas dasar uraian tersebut di atas, jelas bahwa keberadaan jelas bahwa suatu peraturan perundang-undangan itu berjenjang dari atas ke bawah, dimana peraturan yang ada di bawah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi, demikian dengan Peraturan Gubernur yang tentunya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang dalam hal ini Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 tidak boleh bertentangan dengan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009

---

<sup>20</sup> Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm.27

<sup>21</sup> <http://denden-imadudin.blogspot.sg/2010/04/kedudukan-peraturan-kepala.html>

tentang Lingkungan Hidup, khususnya tentang ketentuan pembakaran lahan hutan. Keberadaan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 telah membuat interpretasi yang tidak jelas yang disalahgunakan dalam masyarakat, sehingga

secara tidak langsung akan membawa kerugian khususnya bagi luasnya titik area kebakaran hutan yang akan membawa dampak kerusakan lingkungan pada umumnya dan kawasan hutan pada khususnya.

### **Kesimpulan dan Saran**

Penafsiran hukum yang dituangkan dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 Tahun 2008 Tentang Pedoman Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat Kalimantan Tengah, dapat dibagi menjadi 3 (tiga) metode penafsiran yakni : penafsiran secara gramatikal, penafsiran secara Etimologi dan Restriktif, penafsiran secara Historis Sosiologis. Dalam hal ini Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010 menafsirkan Pasal 69 ayat (1) huruf h berhubungan dengan ayat (2) dan Pasal 63 ayat (3) huruf k Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 bahwa setiap orang dapat melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar, bilamana telah memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010.

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

Kebijakan pembangunan di daerah harus pro lingkungan sehingga bisa meningkatkan respon kualitas lingkungan hidup. Lingkungan hidup yang nyaman dan bersahabat tentu saja menjadi keinginan setiap orang. Lingkungan yang bersahabat akan membawa dampak positif bagi mereka yang tinggal di sekitarnya. Kerusakan lingkungan khususnya hutan yang diakibatkan kegiatan pembukaan lahan dengan cara membakar di Indonesia sangat signifikan. Undang Undang Nomor 32 Tahun 2009 seakan tidak berdampak untuk menjaga kerusakan lingkungan. Maka dengan demikian peran penting pemimpin dalam hal ini adalah mengaktualisasikan peraturan dalam bentuk kebijakan, sehingga dampaknya menjadi nyata terhadap pelestarian lingkungan.

