

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

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 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

---

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

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 dirusakan 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

---

<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/>

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 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 dengan menuangkan dalam bentuk penulisan hukum dengan judul skripsi : ***Penafsiran 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*

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berdasarkan pada latar belakang di atas penyusun mencoba untuk 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 ?

## **1.3 Tujuan penelitian**

Dari perumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai oleh penyusun dalam penelitian ini adalah : Untuk mengetahui dan memahami metode 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) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan beberapa manfaat penting sebagai berikut :

1. Sebagai upaya memberikan pemahaman kepada masyarakat atau pembaca dalam memahami masalah gambaran metode penafsiran (interpretasi) 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.
2. Sebagai bentuk pengembangan teori khususnya teori hukum pengelolaan lingkungan hidup yang telah diperoleh peneliti pada masa perkuliahan dengan mengapresiasikannya kedalam bentuk praktek
3. Merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian. Selanjutnya untuk menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk pengembangan Ilmu Hukum khususnya hukum agraria di lingkungan Universitas Muhammadiyah Jember

#### **1.5 Metodologi Penelitian**

Untuk menjaga suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penulisan harus mempergunakan metode penulisan yang tepat karena hal tersebut sangat diperlukan dan merupakan pedoman dalam rangka mengadakan analisis terhadap data hasil penelitian. Ciri dari karya ilmiah di bidang hukum adalah mengandung kesesuaian dan mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan.. Metodologi pada hakikatnya berusaha untuk memberikan pedoman tentang tata cara seseorang ilmuwan untuk mempelajari, menganalisa dan memahami

lingkungan-lingkungan yang dihadapinya. Sedangkan penelitian adalah suatu usaha untuk menghimpun serta menemukan hubungan-hubungan yang ada antara fakta-fakta yang diamati secara seksama.<sup>4</sup>

Mengadakan suatu penelitian ilmiah mutlak menggunakan metode, karena dengan metode tersebut berarti penyelidikan yang berlangsung menurut suatu rencana tertentu. Menempuh suatu jalan tertentu untuk mencapai suatu tujuan, artinya peneliti tidak bekerja secara acak-acakan melainkan setiap langkah yang diambil harus jelas serta ada pembatasan-pembatasan tertentu untuk menghindari jalan yang menyesatkan dan tidak terkendalikan.<sup>5</sup>

### **1.5.1 Pendekatan Masalah**

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hasil dari telaah itu merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi dan Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), yaitu suatu metode pendekatan melalui dini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.

### **1.5.2 Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah yuridis normatif (*legal research*), artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah

---

<sup>4</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Rinneka Cipta, hal.10

<sup>5</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Cetakan II, Banyumedia Publishing, Malang, 2006, hal.294

atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.<sup>6</sup>

### **1.5.3 Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sumber data sekunder, yaitu :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>7</sup> Bahan hukum primer tersebut, antara lain :
  - a. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
  - b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - c. Undang Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
  - d. 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
2. Bahan hukum sekunder adalah seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian

---

<sup>6</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2014, hlm.18

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm.164



hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograf-monograf, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum**

Untuk memperoleh bahan hukum yang valid serta prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum yang benar dalam penulisan skripsi ini. Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan melakukan inventarisasi ketentuan dan peraturan yang terkait dengan pembahasan dalam skripsi ini. Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan inventarisasi dokumen dan buku dengan membaca, mempelajari dan memahami beberapa literatur dan perundang-undangan serta dokumentasi-dokumentasi yang berkaitan dan berhubungan erat dengan pokok permasalahan yaitu pihak yang nantinya akan dipergunakan sebagai pembanding antara teori dan kenyataan-kenyataan yang kemudian diambil dengan keputusan dalam penulisan skripsi ini.

#### **1.5.5 Analisa Data**

Analisa yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif, yaitu cara memperoleh gambaran singkat tentang suatu permasalahan dengan tidak didasarkan pada angka-angka melainkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dihubungkan dengan data-data yang ada serta kenyataan yang terjadi dimasyarakat. Selanjutnya ditarik kesimpulan dengan menyimpulkan pembahasan dari hal-hal yang bersifat umum menuju ke hal-hal

yang bersifat khusus. Langkah-langkah berikutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm.171