

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan kerugian yang signifikan bagi manusia, baik secara materiil maupun nonmateriil. Pemerintah telah berupaya maksimal untuk mengatasi permasalahan ini melalui berbagai bentuk dukungan, seperti upaya, kelembagaan, dan pendanaan. Namun, kenyataannya peristiwa kebakaran masih terus terjadi setiap tahunnya. Peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi pada tahun 2015 menjadi momentum penting yang menyadarkan berbagai pihak akan besarnya ancaman dan dampak yang ditimbulkan.

Dampaknya dirasakan secara langsung oleh masyarakat luas, terutama akibat bencana kabut asap yang meluas. Pemerintah provinsi bersama para pemangku kepentingan pun mulai menyadari urgensi masalah ini, sehingga mengambil langkah-langkah preventif untuk mengantisipasi terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Kebakaran hutan kini dipandang sebagai ancaman serius terhadap keberlangsungan pembangunan berkelanjutan. Secara nasional, kasus kebakaran hutan menunjukkan tren peningkatan dari tahun ke tahun. Sebagai contoh, pada tahun 2012 tercatat 20.850 titik api dalam periode Januari hingga September, meningkat 26,7% dibandingkan tahun 2011 yang mencatat 16.450 titik pada periode yang sama. Sebagian besar kebakaran, yaitu 92%, terjadi di wilayah Kalimantan, Sumatera, dan Sulawesi, sementara sisanya, sekitar 8%, terjadi di Jawa dan Bali.

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan salah satu bencana ekologis yang terus berulang di berbagai wilayah Indonesia, termasuk Provinsi Jambi. Karhutla tidak hanya mengakibatkan kerusakan ekosistem hutan, namun juga berdampak luas terhadap kesehatan masyarakat, aktivitas ekonomi, dan

hubungan sosial antarwilayah. Asap yang ditimbulkan dari kebakaran dapat melintasi batas wilayah administratif, bahkan lintas negara, sebagaimana pernah terjadi pada krisis asap di Asia Tenggara yang menimbulkan gangguan kesehatan, penutupan sekolah, dan gangguan penerbangan<sup>1</sup>. Tren ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 1 Luas Karhutla di Indonesia (2022–2024)**

TAHUN	LUAS LAHAN	KETERANGAN
2022	204.894	Selama Januari–Desember 2022, menurun ~42,9 % dari 358.867 ha pada 2021
2023	1.161.192 / 994.313	Data penuh 1.161.192 ha (KLHK), atau 994.313 ha hingga Oktober
2024	376.805	Total sepanjang tahun; termasuk 283.620 ha hingga Sept 2024

Sumber : Good Stats<sup>2</sup>

Dalam tiga tahun terakhir, tren kebakaran hutan dan lahan di Indonesia menunjukkan fluktuasi yang signifikan. Pada tahun 2022, luas lahan yang terbakar tercatat sebesar 204.894 hektar, mengalami penurunan drastis dibanding tahun sebelumnya. Penurunan ini dipengaruhi oleh cuaca basah akibat La Niña serta penguatan upaya pencegahan dan pengawasan. Namun, pada 2023 terjadi lonjakan tajam, dengan luas kebakaran mencapai sekitar 1,1 juta hektar. Kondisi ini dipicu

<sup>1</sup> ASEAN Secretariat. Transboundary Haze Pollution: Challenges and Cooperation in Southeast Asia. Jakarta: ASEAN, 2020.

<sup>2</sup> ([https://data.goodstats.id/statistic/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-indonesia-turun-pada-2022-h5Qrs?utm\\_source=chatgpt.com](https://data.goodstats.id/statistic/luas-kebakaran-hutan-dan-lahan-indonesia-turun-pada-2022-h5Qrs?utm_source=chatgpt.com) diakses pada Senin, 7 Juli 2025)

oleh musim kemarau panjang akibat El Niño, lemahnya pengawasan di lapangan, dan masih maraknya praktik pembakaran lahan.

Tahun 2024 menunjukkan penurunan kembali, dengan luas karhutla sebesar 376.805 hektar. Penurunan ini menunjukkan efektivitas beberapa pengendalian yang diterapkan, seperti peningkatan patroli, pemanfaatan teknologi satelit, serta penetapan status siaga darurat lebih awal. Meski begitu, luas kebakaran masih belum kembali ke tingkat rendah seperti tahun 2022, menandakan perlunya upaya yang lebih konsisten dan berkelanjutan.

Sedangkan, tren kebakaran hutan di Provinsi Jambi selama lima tahun terakhir menunjukkan fluktuasi, bukan peningkatan yang konsisten. Berikut gambaran umumnya berdasarkan data dari Dinas Kehutanan Provinsi Jambi:

**Tabel 2 Luas Karhutla di Provinsi Jambi (2019 - 2024)**

NO	Kab/Kota	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1.	Batang Hari	5.745,00	50,00	113,00	54,00	3.282,93	26,10
2.	Bungo	277,00	4,00	0	43,00	27,08	0
3.	Jambi		0	0	0	0	0
4.	Kerinci		134,00	0	1,00	51,31	0
5.	Merangin	340,00	278,00	1,00	68,00	149,13	4,13
6.	Muaro Jambi	20.891,00	17,00	22,00	114,00	15,68	0
7.	Sarolangun	5.583,00	169,00	264,00	399,00	1.324,78	38,50
8.	Sungai Penuh		0	0	0	91,15	0
9.	Tanjab Barat	3.237,00	134,00	20,00	4,00	446,03	46,22
10.	Tanjab Timur	14.129,00	114,00	16,00	5,00	60,09	1,24
11.	Tebo	6.390,00	102,00	104,00	231,00	1.091,51	3,06
	Total	<b>56.592,00</b>	<b>1.002,00</b>	<b>540,00</b>	<b>919,00</b>	<b>6.539,69</b>	<b>119,25</b>

Sumber: Dinas Kehutanan Provinsi Jambi<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Arsip Dinas Kehutanan (Dikutip, Senin 25 Agustus 2025)

Kondisi kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi dari 2019 hingga 2024 menunjukkan pola yang fluktuatif. Tahun 2019 menjadi yang terparah dengan 56.592 hektar terbakar, terutama di Muaro Jambi, Tanjab Timur, Batang Hari, Sarolangun, dan Tebo. Namun pada 2020 dan 2021, luas kebakaran turun drastis menjadi 1.002 hektar dan 540 hektar, menandakan adanya pengendalian yang cukup efektif. Tahun 2022 sedikit meningkat menjadi 919 hektar, dipicu oleh kasus di Sarolangun dan Tebo. Puncak baru muncul pada 2023 dengan 6.539 hektar, di mana Batang Hari, Sarolangun, dan Tebo kembali mendominasi. Sementara itu, pada 2024 kebakaran kembali terkendali dengan hanya 119 hektar, dan sebagian besar kabupaten mencatat luas terbakar sangat kecil bahkan nihil. Data ini memperlihatkan bahwa meskipun pengendalian sudah cukup berhasil, potensi lonjakan tetap tinggi pada kondisi tertentu, terutama di wilayah rawan seperti Batang Hari, Sarolangun, dan Tebo.

Provinsi Jambi merupakan salah satu wilayah dengan luas kawasan hutan yang cukup signifikan, termasuk lahan gambut yang rawan terbakar saat musim kemarau panjang. Tingginya angka kejadian karhutla di wilayah ini dipengaruhi oleh kombinasi antara faktor alamiah, seperti iklim tropis yang cenderung kering saat musim kemarau, dan faktor antropogenik seperti pembukaan lahan dengan cara pembakaran oleh masyarakat maupun perusahaan.

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Provinsi Jambi merupakan persoalan yang kompleks karena dipengaruhi oleh kombinasi faktor manusia, korporasi, dan kondisi alam. Sebagian besar kebakaran sekitar 70% berasal dari praktik pembukaan lahan dengan cara dibakar oleh masyarakat<sup>4</sup>, terutama petani kecil, karena dianggap lebih murah dan cepat dibandingkan metode mekanis. Di sisi lain, perusahaan perkebunan sawit maupun Hutan Tanaman Industri (HTI) juga

---

<sup>4</sup> [https://rri.co.id/index.php/jambi/daerah/323882/pembukaan-lahan-dengan-dibakar-masih-menjadi-penyebab-utama-karhutla-di-jambi?utm\\_source=chatgpt.com](https://rri.co.id/index.php/jambi/daerah/323882/pembukaan-lahan-dengan-dibakar-masih-menjadi-penyebab-utama-karhutla-di-jambi?utm_source=chatgpt.com) (Diakses pada senin, 15 Juli 2025)

berkontribusi melalui praktik pengeringan lahan gambut dengan kanal<sup>5</sup>, yang menyebabkan cadangan air di gambut hilang dan menjadikannya sangat mudah terbakar saat musim kemarau.

Selain faktor manusia, kondisi iklim juga memainkan peran penting. Fenomena El Niño dan musim kemarau panjang membuat kelembaban tanah menurun drastis sehingga api mudah menyebar. Bahkan setelah hujan turun, bara api di dalam gambut sering tetap hidup dan dapat memicu kebakaran kembali. Hal ini menjelaskan mengapa kebakaran di Jambi sering bersifat berulang dari tahun ke tahun.

Faktor lain yang memperburuk situasi adalah lemahnya penegakan hukum. Banyak perusahaan yang konsesinya terbakar berulang kali namun tidak tersentuh proses hukum, sementara petani kecil justru lebih sering dijadikan tersangka. Misalnya pada 2024 tercatat 28 konsesi perusahaan terbakar, termasuk 16 kali kebakaran berulang, tetapi tidak ada korporasi yang diproses hukum<sup>6</sup>. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan keadilan sekaligus melemahkan upaya pencegahan.

Dua kasus terbesar kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi dalam beberapa tahun terakhir terjadi di Muaro Jambi pada 2025 dan di Batang Hari pada 2024. Di Muaro Jambi, hingga Juli 2025 tercatat 261 titik api dengan luas lahan terbakar mencapai 421,77 hektar. Kebakaran ini dipicu oleh kondisi lahan gambut yang telah dikeringkan oleh kanal-kanal milik perusahaan sawit, sehingga sangat mudah terbakar saat musim kemarau. Meski telah dilakukan berbagai upaya pemadaman, kondisi gambut yang kering membuat api cepat menyebar dan sulit dipadamkan. Sementara itu, di Batang Hari pada Februari 2024, kebakaran besar terjadi di kawasan Tahura Sulthan Thaha Saifuddin akibat ledakan sumur minyak

---

<sup>5</sup> [https://www.antaranews.com/berita/3749019/kawasan-hutan-dan-lahan-terbakar-di-jambi-mencapai-335-hektar?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.antaranews.com/berita/3749019/kawasan-hutan-dan-lahan-terbakar-di-jambi-mencapai-335-hektar?utm_source=chatgpt.com) (Diakses pada senin, 15 Juli 2025)

<sup>6</sup> [https://mongabay.co.id/2025/02/23/kasus-karhutla-jambi-mengapa-hanya-jerat-petani/?utm\\_source=chatgpt.com](https://mongabay.co.id/2025/02/23/kasus-karhutla-jambi-mengapa-hanya-jerat-petani/?utm_source=chatgpt.com) (Diakses pada senin, 15 Juli 2025)

ilegal dan aktivitas pengelasan di sekitar kawasan hutan. Api kemudian menjalar ke area hutan lindung dan menyebabkan kerusakan ekosistem yang cukup luas. Kedua kasus ini mencerminkan bahwa kebakaran di Jambi tidak hanya disebabkan oleh pembukaan lahan oleh masyarakat, tetapi juga akibat aktivitas berisiko tinggi oleh korporasi dan lemahnya pengawasan di wilayah rawan.<sup>7</sup>

Secara keseluruhan, penyebab karhutla di Jambi dapat diringkas menjadi empat aspek utama: praktik pembukaan lahan dengan api oleh masyarakat, pengeringan gambut oleh korporasi, faktor cuaca ekstrem seperti El Niño, serta lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang bertanggung jawab. Kombinasi faktor inilah yang membuat Provinsi Jambi terus menjadi daerah rawan karhutla, meskipun pemerintah dan masyarakat telah melakukan berbagai upaya pengendalian.

Upaya Dinas Kehutanan Provinsi Jambi dalam orkestrasi bersama Satgas Karhutla dan perangkat Pemprov berjalan pada tiga jalur besar: kesiapsiagaan, pencegahan, dan penindakan/pemadaman. Pada sisi kesiapsiagaan, Pemprov menggelar Apel Siaga Darurat Karhutla untuk mengonsolidasikan personel dan peralatan lintas instansi serta menegaskan komitmen operasi lapangan selama musim kemarau, sebuah langkah yang tercatat dalam rilis Diskominfo Jambi pada 23 Juli 2024.<sup>8</sup> Penguatan komando dan koordinasi juga dilakukan lewat Rapat Koordinasi Karhutla tingkat provinsi yang melibatkan BNPB, BMKG, Dinas Kehutanan, DLH, serta para bupati/wali kota daerah rawan forum ini memutuskan penguatan sistem pemantauan hotspot, penyiapan sarpras, dan pembagian peran lintas sektor. Kesiapsiagaan di lapangan didukung pembentukan dan pengaktifan pos-pos siaga yang diisi unsur TNI, Polri, Manggala Agni, dan Masyarakat Peduli

---

<sup>7</sup> <https://pusatkrisis.kemkes.go.id/Kebakaran-Hutan-dan-Lahan-di-BATANG-HARI-JAMBI-09-02-2024-75> (Diakses pada senin, 15 Juli 2025)

<sup>8</sup> [https://diskominfo.jambiprov.go.id/berita/berita\\_detail/463?utm\\_source](https://diskominfo.jambiprov.go.id/berita/berita_detail/463?utm_source) (Diakses pada senin, 15 Juli 2025)

Api; Antara mencatat 59 pos siaga disiapkan untuk mempercepat respons awal di lokasi rawan.

Pencegahan struktural juga ditempuh lewat Operasi Modifikasi Cuaca (OMC) yang dikoordinasikan bersama BMKG untuk meningkatkan curah hujan di zona gambut kritis; BMKG merilis bahwa OMC di Jambi dilaksanakan dalam beberapa periode pada Juli 2025 dan kembali digelar pada 10–19 Agustus 2025 untuk menekan potensi hotspot dan asap lintas batas. Sementara pada sisi penindakan/pemadaman, Satgas Karhutla yang telah aktif di lapangan melakukan patroli, validasi hotspot, dan pemadaman terukur; Pemprov juga merilis perkembangan data kejadian per 1 Januari 26 Juli 2025 terlapor 110 kejadian dengan luas terbakar sekitar 421,77 hektare, dan OMC dinilai membantu menurunkan sebaran titik api di sejumlah wilayah.<sup>9</sup>

Pemerintah daerah, melalui Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, memiliki peran strategis dalam upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui hal yang tepat sasaran. Berbagai upaya telah disusun dan dilaksanakan, seperti pembentukan Masyarakat Peduli Api (MPA), penyusunan rencana kontingensi karhutla, serta penyediaan sarana dan prasarana pemadaman dini. Selain itu, terdapat pula kerja sama lintas sektor dengan instansi terkait seperti Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), TNI/Polri, dan perusahaan pemegang izin usaha pemanfaatan hutan.<sup>10</sup>

Pemerintah Provinsi Jambi bersama dengan DPRD Provinsi Jambi telah merumuskan upaya yang lebih menyeluruh melalui diterbitkannya Peraturan Daerah Nomor 02 Tahun 2016<sup>11</sup> tentang pencegahan dan pengendalian kebakaran

---

<sup>9</sup> [https://www.bmkg.go.id/berita/lahan-gambut-kritis-bmkg-maksimalkan-hujan-buatan-untuk-padamkan-api-di-jambi?utm\\_source](https://www.bmkg.go.id/berita/lahan-gambut-kritis-bmkg-maksimalkan-hujan-buatan-untuk-padamkan-api-di-jambi?utm_source)

<sup>10</sup> Data awal 2025 (hingga Juni): “Pemprov Jambi Tetapkan Status Siaga Darurat”, Detik.com, 17 Juni 2025.

<sup>11</sup> Peraturan BPK.go.id



hutan dan lahan. Perda ini berfungsi sebagai pedoman serta dasar hukum bagi berbagai upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di wilayah Jambi. Meskipun demikian, efektivitas perda ini sangat bergantung pada komitmen dan keseriusan seluruh pihak yang terlibat. Mengingat sifatnya yang masih bersifat umum, diperlukan penjabaran lebih lanjut dalam bentuk strategi operasional yang lebih tajam, seperti melalui peraturan gubernur atau petunjuk teknis pelaksanaan.

Sebagai implementasi lanjut dari Perda tersebut, Pemprov Jambi menerbitkan Peraturan Gubernur Provinsi Jambi Nomor 31 Tahun 2016 tentang Petunjuk Teknis Pelaksanaan Perda No. 2/2016. Pergub ini menjabarkan tata laksana pembentukan Satuan Tugas Karhutla, standar sarana-prasarana, prosedur penetapan status siaga, dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam deteksi dini dan patrol. Pergub ini juga secara tegas mengatur pembentukan mekanisme pengawasan dan tanggung jawab dalam pengendalian kebakaran.

Selain peraturan di tingkat provinsi, Gubernur Jambi bersama Forkompinda menandatangani Maklumat Forkompinda Provinsi Jambi tanggal 20 Maret 2016 yang berisi sanksi tegas terhadap pelaku pembakaran hutan, lahan, dan kebun—baik individu maupun korporasi yang berusaha membuka lahan dengan membakar. Maklumat ini disosialisasikan melalui berbagai media lokal, papan pengumuman, dan pos satgas untuk meningkatkan efek jera dan kesadaran Masyarakat.

Secara nasional terdapat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, yang menjadi rujukan utama untuk tindakan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan. uu ini kemudian diperkuat oleh Peraturan Menteri LHK Nomor 32 Tahun 2016 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yang menetapkan standar teknis seperti kewenangan, organisasi, sarana, operasional, serta evaluasi dan sanksi dalam dalkarhutla (usaha pengendalian karhutla) uu dan permen lihk ini



menjadi payung hukum nasional yang selaras diterapkan di seluruh wilayah, termasuk Provinsi Jambi.<sup>12</sup>

Namun demikian, meskipun telah ada kerangka yang komprehensif, efektivitas pelaksanaannya masih sering menghadapi tantangan serius di lapangan. Salah satu persoalan utama adalah keterbatasan sumber daya, baik dari sisi anggaran, peralatan, maupun kapasitas sumber daya manusia. Koordinasi antarlembaga juga belum berjalan optimal, sehingga menyebabkan terjadinya tumpang tindih wewenang dan lemahnya pengawasan di daerah rawan kebakaran<sup>13</sup>. Selain itu, rendahnya kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam menjaga kawasan hutan dari bahaya kebakaran juga menjadi faktor penghambat yang tidak bisa diabaikan.

Penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan pun masih dianggap lemah. Banyak kasus yang tidak sampai pada proses hukum yang tuntas, khususnya yang melibatkan korporasi besar. Hal ini menimbulkan kesan adanya impunitas dan menurunkan efek jera<sup>14</sup>. Di sisi lain, pendekatan upaya yang masih bersifat reaktif ketimbang preventif juga menjadi kendala dalam menurunkan angka kejadian karhutla secara berkelanjutan.

Berdasarkan uraian tersebut, penting untuk dilakukan evaluasi terhadap efektivitas pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Jambi. Evaluasi ini bertujuan untuk mengetahui sejauh mana upaya tersebut mampu menekan jumlah kejadian karhutla, mengidentifikasi kendala implementasi, serta merumuskan rekomendasi perbaikan ke depan yang lebih terarah dan berbasis pada data serta realitas lapangan. Sehingga

---

<sup>12</sup> Peraturan.bpk.go.id

<sup>13</sup> BNPB. Kajian Risiko Bencana Karhutla Provinsi Jambi Tahun 2023. Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2023.

<sup>14</sup> Walhi Jambi. Laporan Pemantauan Kasus Pembakaran Hutan dan Lahan di Jambi. Jambi: Wahana Lingkungan Hidup Indonesia, 2023.

muncul penelitian skripsi yang berjudul **“EFEKTIVITAS PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI DINAS KEHUTANAN PROVINSI JAMBI**

**B. Rumusan Masalah**

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) masih menjadi persoalan lingkungan yang serius, khususnya di Provinsi Jambi yang memiliki kawasan hutan dan lahan gambut cukup luas. Meskipun berbagai telah dirumuskan oleh pemerintah, termasuk Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, namun peristiwa karhutla masih terus terjadi dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, diperlukan kajian untuk mengetahui sejauh mana hal tersebut telah dilaksanakan secara efektif serta memahami kendala maupun faktor pendukung dalam proses implementasinya.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Bagaimana efektivitas pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dilaksanakan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Jambi?
- b) Apa saja faktor yang menghambat dan mendukung pelaksanaan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi?

**C. Tujuan Penelitian dan Penulisan**

**1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian skripsi ini adalah :

- a) Untuk menganalisis efektivitas pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Jambi.
- b) Untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang menjadi hambatan serta pendukung dalam pelaksanaan hal tersebut.

## 2 Tujuan Penulisan

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penulisan skripsi ini antara lain adalah :

- a) Tujuan dan kegunaan penulisan skripsi ini adalah, sebagai persyaratan untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Batanghari Jambi.
- b) Untuk memperoleh pengetahuan yang berkenaan dengan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di dinas kehutanan Provinsi Jambi.
- c) Hasil penulisan dan penelitian skripsi ini dapat berguna dan bermanfaat bagi penulis, para pembaca dan juga bagi pihak-pihak yang terkait.

### D. Kerangka Konseptual

#### 1. Efektifitas Pencegahan

Efektivitas pencegahan menurut Dunn adalah tingkat keberhasilan suatu upaya dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan, di mana hal yang dianggap efektif apabila hasil yang dicapai sesuai dengan target atau tujuan yang diinginkan<sup>15</sup>

#### 2. Pencegahan dan pengendalian

Pencegahan dan pengendalian menurut Notoatmodjo adalah suatu proses yang dilakukan secara sistematis dan terencana dengan tujuan mengurangi bahkan meniadakan faktor-faktor penyebab timbulnya suatu masalah, serta mengendalikan dampaknya agar tidak menimbulkan kerugian yang lebih besar bagi masyarakat maupun lingkungan.<sup>16</sup> Pencegahan diartikan

---

<sup>15</sup> William N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (New York: Pearson, 2018), hlm. 429.

<sup>16</sup> Soekidjo Notoatmodjo, *Promosi Kesehatan dan Ilmu Perilaku* (Jakarta: Rineka Cipta, 2012), hlm. 89.

sebagai langkah awal untuk menghindari terjadinya permasalahan melalui tindakan preventif, sedangkan pengendalian lebih menekankan pada upaya mengurangi, membatasi, dan mengatasi dampak yang sudah terjadi agar tidak meluas. Kedua aspek ini saling berkaitan karena pencegahan yang baik akan memperkecil kebutuhan pengendalian, sementara pengendalian yang efektif dapat mendukung tercapainya tujuan pencegahan secara menyeluruh.

### **3. Kebakaran Hutan dan Lahan**

Kebakaran hutan dan lahan menurut Saharjo adalah peristiwa terbakarnya vegetasi hutan maupun lahan, baik yang terjadi secara alami maupun disebabkan oleh aktivitas manusia, yang mengakibatkan kerusakan ekosistem, hilangnya keanekaragaman hayati, kerugian ekonomi, serta menimbulkan gangguan kesehatan dan pencemaran lingkungan.<sup>17</sup> Kebakaran hutan biasanya terjadi pada kawasan berhutan dengan vegetasi padat, sedangkan kebakaran lahan umumnya terjadi pada lahan gambut atau lahan terbuka yang sering digunakan untuk aktivitas pertanian dan perkebunan. Dampak dari kebakaran ini tidak hanya bersifat lokal, tetapi juga regional bahkan internasional, karena dapat menimbulkan asap lintas batas negara, merusak kualitas udara, serta mengganggu aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat. Dengan demikian, kebakaran hutan dan lahan merupakan persoalan serius yang memerlukan penanganan komprehensif melalui upaya pencegahan, pengendalian, dan penegakan hukum.

---

<sup>17</sup> Bambang Hero Saharjo, *Kebakaran Hutan dan Lahan: Permasalahan dan Penanganannya* (Bogor: IPB Press, 2016), hlm. 23.

#### **4. Dinas Kehutanan Provinsi Jambi**

Dinas Kehutanan Provinsi Jambi adalah perangkat daerah yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kehutanan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Sebagai instansi teknis, dinas ini berperan dalam melaksanakan upaya pemerintah daerah yang berkaitan dengan pengelolaan, perlindungan, pelestarian, serta pemanfaatan hutan secara berkelanjutan. Dalam melaksanakan fungsinya, Dinas Kehutanan Provinsi Jambi memiliki tanggung jawab untuk menjaga kelestarian kawasan hutan, melakukan rehabilitasi hutan dan lahan kritis, mengawasi perizinan pemanfaatan hutan, serta mengendalikan kebakaran hutan dan lahan yang menjadi salah satu isu penting di daerah ini.

Secara umum, tugas Dinas Kehutanan Provinsi Jambi mencakup perumusan dan pelaksanaan upaya daerah di bidang kehutanan, pengelolaan konservasi sumber daya hutan, pemberdayaan masyarakat sekitar hutan, pengawasan pemanfaatan hasil hutan, hingga pelaksanaan koordinasi dengan instansi terkait baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun pusat. Selain itu, dinas ini juga berperan dalam mendukung pembangunan berwawasan lingkungan dengan memastikan bahwa pengelolaan hutan di Provinsi Jambi berjalan sesuai prinsip keberlanjutan, sehingga dapat memberikan manfaat ekologis, ekonomis, dan sosial bagi masyarakat.

#### **E. Landasan Teori**

Perumusan kerangka teoritis dan konseptual adalah tahapan yang amat penting karena kerangka teori dan konseptual merupakan separuh dari keseluruhan aktifitas penelitian itu sendiri. Kerangka teoritis adalah kerangka pemikiran atau butir butir pendapat ataupun teori mengenai suatu permasalahan yang terjadi menjadi bahan perbandingan dan menjadi pegangan teoritis.

##### **1. Efektivitas Publik**

Teori efektivitas publik dikemukakan oleh George C. Edwards III, menekankan pentingnya faktor implementasi dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu upaya. Menurut Edwards III, efektivitas implementasi upaya dipengaruhi oleh empat variabel utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, serta struktur birokrasi. Komunikasi menekankan kejelasan informasi dan instruksi dari pembuat upaya kepada pelaksana. Sumber daya mencakup ketersediaan dana, peralatan, teknologi, dan SDM yang memadai. Disposisi menekankan pada kemauan, komitmen, serta kesungguhan pelaksana dalam menjalankan upaya. Sementara struktur birokrasi terkait dengan mekanisme, SOP, serta alur koordinasi yang mampu mendukung implementasi hal ini secara konsisten.<sup>18</sup>

Keempat indikator yang ditawarkan Edwards dapat digunakan untuk mengukur sejauh mana upaya daerah tersebut benar-benar dijalankan. Pada aspek komunikasi, efektivitas dapat ditinjau dari bagaimana pemerintah provinsi menyampaikan larangan pembukaan lahan dengan cara membakar kepada masyarakat dan korporasi. Pada aspek sumber daya, efektivitas upaya dapat dilihat dari kesiapan sarana prasarana, pendanaan, dan personel dalam mendukung operasi pencegahan dan pemadaman kebakaran. Pada aspek disposisi, komitmen aparatur Dinas Kehutanan dan Satgas Karhutla untuk menjalankan aturan tanpa kompromi menjadi ukuran penting. Sementara dari sisi struktur birokrasi, efektivitas terlihat dari koordinasi antarinstansi, baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, yang tercermin dalam mekanisme penanggulangan kebakaran.

Secara normatif, penelitian ini juga memiliki pijakan hukum yang kuat. Pada tingkat nasional, dasar hukumnya antara lain Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009

---

<sup>18</sup> George C. Edwards III, *Implementing Public Policy* (Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1980).

tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, serta Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Di tingkat daerah, Provinsi Jambi memiliki Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, yang menjadi payung hukum utama dalam penerapan upaya oleh Dinas Kehutanan. Dengan kerangka teori Edwards III dan dasar hukum ini, penelitian dapat memberikan gambaran komprehensif mengenai efektivitas upaya karhutla di Jambi baik secara praktis maupun normatif.<sup>19</sup>

Kerangka teori Edwards III ini memberi manfaat besar dalam penelitian karena mampu memberikan alat analisis yang sistematis untuk menilai upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Peneliti dapat menguji apakah komunikasi yang dilakukan pemerintah berjalan efektif, apakah sumber daya sudah memadai, apakah ada komitmen pelaksana, serta apakah struktur birokrasi mendukung pelaksanaan upaya. Dengan demikian, penelitian tidak hanya mendeskripsikan program, tetapi juga mengukur efektivitasnya secara akademik.

## **2. Faktor – faktor penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan**

Menurut Bambang Hero Saharjo, kebakaran hutan dan lahan pada dasarnya dipengaruhi oleh dua faktor utama, yaitu faktor alami dan faktor manusia. Faktor alami mencakup kondisi iklim yang ekstrem, terutama saat musim kemarau panjang dengan suhu tinggi, kelembaban rendah, serta keberadaan vegetasi kering yang mudah terbakar. Kondisi tersebut memang menciptakan kerentanan terjadinya kebakaran, meskipun kebakaran murni karena faktor alam relatif jarang terjadi di Indonesia. Sebaliknya, faktor manusia merupakan penyebab dominan kebakaran hutan dan lahan, yang

---

<sup>19</sup> Arifin, "Implementasi Kebijakan Publik dalam Perspektif George C. Edwards III," Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik, Vol. 8, No. 2 (2020).



muncul melalui praktik pembukaan lahan dengan cara membakar karena dianggap lebih murah dan praktis, kelalaian dalam penggunaan api seperti pembuangan puntung rokok atau api unggun yang tidak dipadamkan, serta tindakan sengaja yang dilatarbelakangi kepentingan ekonomi seperti perluasan areal perkebunan maupun spekulasi tanah.<sup>20</sup>

Berdasarkan analisis terhadap konteks di Provinsi Jambi, dapat dilihat bahwa faktor manusia jauh lebih dominan dibandingkan faktor alami. Karakteristik wilayah Jambi yang memiliki lahan gambut luas menjadikan api lebih mudah menyebar jika terjadi pembakaran, baik disengaja maupun tidak. Pembukaan lahan dengan cara membakar oleh sebagian masyarakat dan perusahaan perkebunan masih menjadi praktik yang sulit dihilangkan karena alasan biaya yang lebih murah dan proses yang lebih cepat. Hal ini menunjukkan bahwa pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Dinas Kehutanan Provinsi Jambi harus lebih menitikberatkan pada pengawasan aktivitas masyarakat dan korporasi, penegakan hukum yang tegas, serta pemberdayaan masyarakat agar memiliki alternatif pembukaan lahan yang ramah lingkungan. Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa akar permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Jambi bukan hanya faktor iklim, melainkan terutama perilaku manusia yang belum sepenuhnya selaras dengan prinsip pengelolaan lingkungan berkelanjutan.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris. Yuridis Empiris merupakan cara penelitian hukum yang menggunakan data sekunder sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data

---

<sup>20</sup> Bambang Hero Saharjo, *Kebakaran Hutan dan Lahan: Permasalahan dan Penanganannya* (Bogor: IPB Press, 2016), hlm. 37.

lapangan.<sup>21</sup> Analisis yang dilakukan di lapangan pada sebuah/setiap masalah yang ditemukan ini memiliki sifat kualitatif yang dari sebuah pencarian atau penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu secara tertulis atau lisan dari individu maupun perilaku. Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis-empiris. Penelitian yuridis-empiris merupakan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara langsung pada setiap peristiwa hukum.

## 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian ini menggunakan metode pendekatan *Socio-Legal Research*. Pendekatan sosio-legal disebut sebagai pendekatan interdisipliner karena menggabungkan perspektif ilmu hukum dengan ilmu-ilmu sosial sehingga menghasilkan suatu analisis yang lebih komprehensif.<sup>22</sup> Dengan demikian, penelitian tidak hanya didasarkan pada kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga melibatkan penelitian lapangan untuk melihat realitas sosial yang terjadi di masyarakat.

Dalam konteks penelitian mengenai efektivitas pencegahan dan penanganan kebakaran hutan dan lahan di Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, pendekatan sosio-legal ini digunakan untuk memahami bagaimana norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta regulasi turunannya diimplementasikan dalam praktik di lapangan.<sup>23</sup> Dengan pendekatan ini, penulis tidak hanya menelaah aturan hukum tertulis, tetapi juga menganalisis

---

<sup>21</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 2009, hal. 15

<sup>22</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New York: Harper & Row, 1978), hlm. 25.

<sup>23</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 140, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5059.

bagaimana aturan tersebut dijalankan, sejauh mana efektivitasnya, serta faktor sosial, ekonomi, dan budaya yang memengaruhi keberhasilan atau kendala dalam implementasi pencegahan dan penanganan karhutla di Provinsi Jambi.

### **3. Sumber Data**

#### **a. Data Lapangan (*Field Research*)**

Data lapangan digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh melalui wawancara dan data dokumentasi hasil penelitian, yang berkenaan dengan permasalahan kebakaran hutan yang terjadi Provinsi Jambi.

#### **b. Data Kepustakaan (*Library Research*)**

Data yang diperoleh dari sumber buku, Undang-Undang, Jurnal dan buku-buku yang terkait dengan penelitian ini. Adapun bahan data sekunder yang digunakan adalah :

- 1.) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan hukum yang bersifat otoritatif dan mengikat, berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, traktat, dokumen resmi negara, maupun peraturan daerah. Misalnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, serta Peraturan Daerah Provinsi Jambi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.
- 2.) Bahan Hukum Sekunder, diperoleh dari studi kepustakaan yang meliputi bahan-bahan dokumenter, tulisan ilmiah dan sumber-sumber tertulis lainnya. Data sekunder ini antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya

- 3.) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan primer dan sekunder. Ini biasanya diperoleh dari media internet, kamus ensiklopedia dan sebagainya.

#### **4. Teknik Pengumpulan data**

Penelitian yang dilakukan untuk memperoleh data sekunder lainnya, yakni dengan membaca dan menelaah berbagai bahan pustaka dan mempelajari berkas perkara yang ada hubungannya dengan objek yang akan dikaji.

- a. Wawancara, yaitu penulis melakukan dialog atau wawancara langsung kepada responden yang terkait dengan penelitian ini, yaitu kepada pihak Dinas Kehutanan Provinsi Jambi
- b. Metode Dokumentasi, yang merupakan data yang diambil dari beberapa catatan-catatan dan sumber lain yang dapat digunakan dalam penelitian ini yaitu jumlah kasus kebakaran hutan dan lahan serta beberapa laporan tertulis lainnya.

#### **5. Teknik Penentuan Sampel**

Sampel adalah sebagian dari populasi yang karakteristiknya hendak diteliti. Teknik sampling merupakan salah satu bagian krusial dari penelitian sosial. Adapun langkah-langkah untuk mengambil subjek yang menjadi sampel ini dilakukan dengan cara menetapkan langsung responden yang akan dilakukan wawancara langsung diantaranya adalah :

- a. Kepala Dinas Kehutanan Provinsi Jambi
- b. Seksi Pengendalian Kebakaran HL
- c. Seksi Perlindungan, Konservasi, Sumber daya alam dan ekosistem (PKSDAE)

#### **6. Analisis Data**

Setelah data terkumpul dan di bahas, maka data tersebut, lalu diolah kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu dari analisis data tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara induktif yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta-fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Skripsi merupakan sistematika penyajian laporan penelitian skripsi. Sistematika penulisan skripsi adalah :

Pertama Bab Pendahuluan yang menguraikan tentang latar belakang masalah perumusan masalah, tujuan penelitian dan penulisan, kerangka konseptual, landasan teoritis, metodologi penelitian, serta sistematika penulisan.

Selanjutnya Bab Dua tinjauan umum tentang tindak pidana, dengan sub bahasan, pengertian tindak pidana, unsur-unsur tindak pidana, jenis-jenis tindak pidana, pengaturan tentang tindak pidana.

Kemudian pada Bab Tiga tinjauan tentang tindak pidana prmbakaran hutan dengan sub bahasan Pengertian Tindak Pidana Pembakaran Hutan, Unsur-Unsur Tindak Pidana Pembakaran Hutan, Jenis-Jenis Tindak Pidana Pembakaran Hutan.

Bab Empat yang pembahasan Tentang efektivitas pencegahan dan pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Dinas Kehutanan Provinsi Jambi

Bab Lima Tentang Penutup dengan sub bab adalah kesimpulan dan saran dalam penelitian.