

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Belakangan ini kebakaran hutan menjadi perhatian internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi, khususnya setelah bencana El nino (ENSO) Tahun 1997/1998 yang menghanguskan lahan hutan seluas 25 juta hektar di seluruh dunia. Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena efeknya secara langsung pada ekosistem, kontribusi emisi karbon dan dampaknya bagi keanekaragaman hayati. Pencemaran kabut asap merupakan masalah berulang bahkan selama tahun-tahun ketika peristiwa ENSO di Indonesia dan negara-negara tetangganya tidak terjadi. Selama peristiwa ENSO Tahun 1997/1998.¹ Indonesia mengalami kebakaran hutan yang paling hebat di dunia. Pada akhir tahun 2019 Indonesia kembali mengalami kebakaran hutan tepatnya di wilayah provinsi Riau dan Kalimantan Barat yang mengakibatkan kabut asap yang cukup parah. Fenomena kabut asap ini menjadikan Riau sebagai provinsi yang rawan bencana kabut asap. Kondisi bencana kabut asap tahun ini diperparah dengan terjadinya bencana asap di provinsi tetangga. Hal ini memberikan dampak secara langsung kepada Provinsi Riau.

Lebih kurang tiga bulan langit Riau terkepung asap dan masyarakat Riau tidak melihat munculnya matahari. Ini merupakan dampak luar biasa yang dihasilkan oleh bencana kabut asap. Munculnya korban jiwa serta kerusakan

¹Lucca Taconi, 2003, *Kebakaran Hutan di Indonesia : Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan*, Center For International Forestry Research, Bogor, hlm 5.

akibat kabut asap disebabkan karena kurangnya kesiapsiagaan dalam menghadapi bencana.

Dalam ruang lingkup skala yang lebih kecil, hampir di seluruh Kabupaten yang ada di Provinsi Riau mengalami kebakaran hutan dan lahan. Salah satunya di Kabupaten Pelalawan dimana terdapatnya banyak titik api di berbagai kecamatan yang ada di Kabupaten Pelalawan. Kebiasaan menonjol yang sering dilakukan oleh masyarakat Kabupaten tersebut terhadap pembukaan lahan untuk perkebunan yaitu dengan cara membakar. Hal tersebut terjadi dikarenakan biaya membuka lahan dengan cara menggunakan alat berat sangat memberatkan masyarakat sehingga masyarakat Kabupaten Pelalawan mengambil inisiatif untuk melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

Dengan kondisi seperti ini, Provinsi Riau memerlukan suatu badan atau alat yang mempunyai bentuk komunikasi yang baik dan sifatnya terpadu dalam menghadapi potensi bencana serta rencana yang lebih baik dalam penanggulangan bencana.²

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang Undang No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum. Pengertian ini memiliki lingkup pengaturan yang lebih luas dibandingkan dengan dua Undang – Undang sebelumnya. Ruang lingkup pengaturannya tidak hanya menekankan pada aspek pengendalian lingkungan hidup, tetapi menurut pasal 4 UUPH-2009. Meliputi aspek perencanaan,

²Data Optimalisasi Penanggulangan Bencana Kebakaran Lahan Dan Hutan Polres Pelalawan, <http://repository.uin-suska.ac.id/19653/6/6.%20BAB%20I.pdf>, diakses pada tanggal 21 Oktober 2019 pukul 22:39 WIB.

pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.³ Dengan meningkatnya pertumbuhan jumlah penduduk bersamaan dengan perubahan peradaban yang begitu cepat serta peningkatan kebutuhan manusia yang begitu beragam maka sumber daya alam akan menjadi berkurang akibat upaya pemenuhan kebutuhan manusia. Kondisi lingkungan yang semakin memburuk dapat mempengaruhi kondisi suatu Negara atau wilayah.⁴

Menurut Sutan Munadjad, St. Danu Saputro, lingkungan adalah semua benda dan kondisi termasuk didalamnya manusia dan tingkah perbuatannya yang terdapat dalam masyarakat dimana manusia berada dan mempengaruhi kelangsungan hidup serta kesejahteraan manusia dan jasa hidup lainnya.⁵

Salah satu sumber daya alam yang sangat diperlukan oleh makhluk hidup adalah udara. Makhluk hidup sangat membutuhkan udara yang bersih dan sehat untuk kelangsungan hidupnya. Munculnya kasus – kasus di daerah mengenai pencemaran lingkungan seperti polusi udara maupun kebakaran hutan tentu saja memiliki dampak yang sangat buruk terhadap udara bersih di lingkungan hidup.

Dampak dari kebakaran hutan contohnya adalah kabut asap. Secara umum, terjadinya kabut asap bersumber dari kegiatan industri, kegiatan transportasi, kebakaran hutan dan lahan. Pada kegiatan industri, kabut asap bersumber dari proses produksi yang dilakukan oleh pabrik – pabrik.⁶ Pada kegiatan transportasi, sumber utama kabut asap berasal dari transportasi darat,

³Marhaeni Ria Siombo, 2013, *Hukum Lingkungan dan Pelaksanaan Pembangunan Berkelanjutan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 79.

⁴Op.Cit, hlm 105.

⁵Sanidjar Pebrihariati.R, 2017, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, Bung Hatta University Press, Padang, hlm 11.

⁶Lailan Syaufina, 2008, *Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia, Prilaku Api, Penyebab dan Dampak Kebakaran*, Bayu Media, Malang, hlm 62.

khususnya kendaraan bermotor.⁷ Sedangkan pada kebakaran hutan dan lahan, kabut asap bersumber dari aktivitas manusia yang membuka lahan hutan dengan cara membakar dan penebangan liar.

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Penataan Hukum Lingkungan Hidup Provinsi Riau, dijelaskan bahwa :

- 1). Kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun telah mengancam kelangsungan perikehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, sehingga perlu dilakukan pengelolaan lingkungan hidup yang sungguh sungguh.
- 2). Pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya untuk melestarikan dan mengembangkan lingkungan hidup yang serasi, selaras dan seimbang guna menunjang terlaksananya pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup.
- 3). Segala bentuk usaha dan/atau kegiatan yang dilakukan akan memberikan dampak terhadap lingkungan dan oleh sebab itu perlu dilakukan pengelolaan lingkungan hidup.
- 4). Sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Penataan Hukum Lingkungan Hidup Provinsi Riau.

Mengenai Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2014 yang telah dijelaskan paragraf sebelumnya berlaku untuk Kota dan wilayah yang berada di ruang lingkup Provinsi Riau.

⁷*Ibid, hlm 63.*

Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Kota Pekanbaru turut ikut serta dalam berbagai hal yang menyangkut pengelolaan lingkungan hidup dan penataan hukum lingkungan hidup. Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Kota Pekanbaru juga memiliki tugas, fungsi, dan wewenang dalam pengelolaan lingkungan hidup dan penataan hukum lingkungan hidup.

Pasal 27 Paragraf 10 Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Penataan Hukum Lingkungan Hidup Provinsi Riau menjelaskan mengenai penanggulangan yaitu :

1). Setiap orang yang melakukan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

2). Penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

a. pemberian informasi peringatan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup kepada masyarakat;

b. pengisolasian pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup;

c. penghentian sumber pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup; dan/atau

d. cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

3). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penanggulangan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup dalam wilayah Provinsi Riau sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Gubernur.

Kapasitas Pemerintahan Daerah Provinsi Riau selama ini tidak luput dari perhatian terkait kabut asap yang terjadi akibat pembakaran hutan. Masalah ini tidak hanya berdampak bagi

masyarakat Kota Pekanbaru, tetapi juga masyarakat di Provinsi Sumatera Barat dan sekitarnya. Sebagian kebakaran hutan yang terjadi di provinsi Riau diduga sengaja dilakukan warga untuk membersihkan pemukimannya. Kebakaran hutan tersebut mengakibatkan kabut asap yang luar biasa sehingga masyarakat sekitarnya tidak dapat melakukan aktifitas dengan layak. Di Kota Pekanbaru kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) makin pekat menyelimuti Kota Pekanbaru dan sekitarnya sehingga membuat jarak pandang sempit turun drastis “Jarak pandang menurun drastis dari pagi pukul tujuh 1.500 meter menjadi 700 meter pada pukul sembilan akibat kabut asap” penjelasan dari staff analisa BMKG stasiun Pekanbaru. Titik api di Pekanbaru berada pada Jalan Pemuda Ujung, Kecamatan Payung Sekaki dengan luas 40 hektare. Pada saat terjadinya asap banyak transportasi yang terganggu, pembatalan jadwal penerbangan domestik dan internasional serta terganggunya masyarakat untuk beraktifitas diluar ruangan. Pada penerbangan otoritas bandara Pekanbaru menyatakan asap sudah menghambat 210 penerbangan dari bulan Februari hingga bulan September karna menurunkan jarak pandang yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha dan konsumen.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Kesehatan Riau per 1-11 September 2019, jumlah warga terserang ISPA sebanyak 9.931 orang. Petugas mengimbau warga untuk mengenakan masker saat hendak ke luar rumah, khususnya anak-anak dan ibu hamil. Meskipun hujan mulai turun Kota Pekanbaru tetap diselimuti kabut asap hingga akhir bulan September 2019.⁸

⁸KOMPAS.COM, “Kualitas Udara Di Pekanbaru Masih Tidak Sehat”,
<https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/15/103248565/kualitas-udara-di-pekanbaru-masih-tak-sehat-ini-imbauan-bnpb?page=all>, diakses tanggal 22 Oktober 2019.

Atas dasar pemikiran dan uraian diatas,penulis telah melakukan penelitian yang ditulis dalam bentuk skripsidengan judul **“FUNGSI DINAS LINGKUNGAN HIDUP DAN KEHUTANAN PROVINSI RIAU DALAM PENCEGAHANKEBAKARAN HUTAN DAN KABUT ASAP DI KOTA PEKANBARU”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, yang menjadi suatu permasalahan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan fungsi Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam pencegahan kebakaran hutan dan kabut asap di Kota Pekanbaru?
2. Apa saja kendala-kendala yang dihadapi Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam pencegahan kebakaran hutan dan kabut asap di Kota Pekanbaru?
3. Apa saja upaya-upaya yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam mengatasi kendala pencegahan kebakaran hutan dan penyelesaian kabut asap di Kota Pekanbaru?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah dan perumusan masalah di atas, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Untuk menganalisa pelaksanaan fungsi Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam pencegahan kebakaran hutan dan penyelesaian kabut asap di Kota Pekanbaru

2. Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam pencegahan kebakaran hutan dan penyelesaian kabut asap di Kota Pekanbaru
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau dalam mengatasi kendala pencegahan kebakaran hutan dan kabut asap di Kota Pekanbaru

D. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Hukum Sosiologis yaitu berupa studi empiris untuk menentukan teori-teori mengenai proses terjadinya hukum di dalam masyarakat. Peneliti mewawancarai Kepala Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau.

2. Sumber Data

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi :

a. Data Primer

Data primer adalah melakukan penelitian secara langsung terhadap gejala-gejala subjek atau pun objek yang diselidiki baik pengamatan itu dilakukan di dalam situasi sebenarnya maupun dilakukan dalam situasi buatan yang khusus diadakan.⁹

b. Data Sekunder

⁹Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42.

Data sekunder adalah data yang mencakup dokumen-dokumen resmi. Data sekunder mencakup buku, dokumen-dokumen, hasil penelitian yang berwujud laporan.

Bahan hukum yang dipakai dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan hukum yang terdiri dari norma dasar dan Peraturan perundangan-undangan.

Bahan hukum primer yang dipakai yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - b. Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 8 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Dan Penataan Hukum Lingkungan Provinsi Riau
- 2) Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, buku-buku, dan karya ilmiah yang ada kaitannya dengan permasalahan.
 - 3) Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

3. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data dalam penelitian yang akan penulis lakukan adalah sebagai berikut:

- a. Wawancara

Teknik analisis data yang dipakai adalah penyajian data kualitatif yang terbentuk wawancara yaitu metode yang lebih menekankan pada aspek pemahaman secara mendalam terhadap suatu masalah. Memperoleh informasi tentang hal-hal yang tidak dapat diperoleh lewat pengamatan dengan menggunakan daftar pertanyaan yang disusun pada saat wawancara. Narasumber dalam penelitian ini adalah Bapak Ir. Pebrian Swanda sebagai Kabid Pengelolaan DAS, Restorasi Gambut dan Perhutanan Sosial Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau.

b. Studi dokumen

Studi dokumen yaitu Teknik pengumpulan datayang tidak langsung ditunjukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian.

4. Analisis Data

Analisis Data merupakan kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga dapat diambil kesimpulan, data di analisis secara kualitatif yaitu dengan mengelompokkan dan menurunkan aspek yang diteliti. Apabila keseluruhan data telah terkumpul maka langkah selanjutnya yang diambil oleh peneliti adalah menggambarkan dan menginterpretasikan data-data sehingga diperoleh gambaran secara umum. Setelah data diperoleh maka penulis akan melakukan pengelompokkan data, diolah dan diambil simpulannya.

