Jejakdigital
JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN
Available online at https://indojurnal.com/index.php/jejakdigital

eISSN 3089-7734; pISSN 3089-7742
Vol. 2, No.6, Tahun 2026
doi.org/10.63822/fy0t2a64
Hal. 11896-11908

Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Mutia Nur Fadhilah Ruslan
Universitas Halu Oleo

*Email Korespodensi: dillaruslannnn@uho.ac.id

Sejarah Artikel:

Diterima 27-10-2026
Disetujui 03-11-2026
Diterbitkan 25-11-2026

ABSTRACT

Forest and land fires (karhutla) represent a recurring environmental issue in Indonesia, inflicting widespread impacts on ecosystems, public health, and the economy. To date, the control of forest and land fires has been regulated across fragmented sectors—such as forestry, environment, plantations, land affairs, and spatial planning—frequently triggering overlapping authorities, conflicting definitions, and regulatory misalignment. This study aims to analyze the level of harmonization among laws and regulations regarding forest and land fire control, identify forms of normative conflicts and institutional issues, and formulate a more coherent regulatory harmonization model. Employing a normative juridical approach (utilizing statutory and conceptual approaches), this study reveals that the challenges of karhutla are not merely operational, but stem from weaknesses in an unintegrated sectoral legal architecture. The findings recommend a harmonization model that encompasses the alignment of definitions and standards, clear delineation of central and regional authorities, reinforcement of cross-sectoral institutional coordination, integration of licensing and spatial planning, optimization of integrated law enforcement, community engagement, and certainty regarding post-fire environmental restoration mechanisms.

Keywords: *Regulatory Harmonization, Forest and Land Fire Control, Sectoral, Environmental Governance, Law Enforcement.*

ABSTRAK

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan persoalan lingkungan berulang di Indonesia yang menimbulkan dampak luas terhadap ekosistem, kesehatan masyarakat, dan perekonomian. Selama ini, pengendalian karhutla diatur secara tersebar dalam berbagai sektor—seperti kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, dan tata ruang—yang sering kali memicu tumpang tindih kewenangan, perbedaan definisi, serta ketidakselarasan norma. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tingkat harmonisasi peraturan perundang-undangan pengendalian karhutla, mengidentifikasi bentuk konflik norma dan persoalan kelembagaan, serta merumuskan model harmonisasi regulasi yang lebih koheren. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif (melalui statute approach dan conceptual approach), kajian ini menunjukkan bahwa problematika karhutla tidak hanya bersifat operasional, melainkan bersumber dari kelemahan arsitektur hukum sektoral yang belum terintegrasi. Hasil kajian merekomendasikan perlunya model harmonisasi yang mencakup penyelarasan definisi dan standar, penegasan pembagian kewenangan pusat dan daerah, penguatan koordinasi kelembagaan, integrasi perizinan dan tata ruang, optimalisasi penegakan hukum terpadu, pelibatan masyarakat, serta kepastian mekanisme pemulihan lingkungan pasca kebakaran.

Kata Kunci: Harmonisasi Regulasi, Pengendalian Karhutla, Sektoral, Tata Kelola Lingkungan, Penegakan Hukum.

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Fadhilah Ruslan, M. N. (2026). Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia. Jejak Digital: Jurnal Ilmiah Multidisiplin, 2(6), 11896-11908. https://doi.org/10.63822/fy0t2a64

PENDAHULUAN

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan persoalan lingkungan yang berulang di Indonesia dan menimbulkan dampak luas terhadap keanekaragaman hayati, kesehatan masyarakat, ekonomi lokal, serta emisi gas rumah kaca. Data sistem pemantauan karhutla, SiPongi mencatat indikasi luas kebakaran sebesar 202.004,30 hektare pada periode Januari–Juli 2026, meningkat 47% dibandingkan periode yang sama pada tahun 2019 dan 80% dibandingkan tahun 2023. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan karhutla belum sepenuhnya dapat dikendalikan melalui upaya pemadaman semata, melainkan memerlukan tata kelola hukum yang terpadu sejak tahap pencegahan, penanggulangan, hingga penegakan hukum dan pemulihan lingkungan.

Dalam kerangka hukum positif Indonesia, pengendalian karhutla diatur secara tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, serta Peraturan Menteri LHK Nomor 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Kehadiran sejumlah regulasi tersebut sesungguhnya menunjukkan keseriusan negara dalam menangani karhutla , tetapi sekaligus membuka kemungkinan timbulnya persoalan tumpang tindih kewenangan, perbedaan definisi dan standar, serta ketidakselarasan antara kepentingan sektor kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, dan pemerintahan daerah.

Persoalan harmonisasi menjadi penting karena pengendalian karhutla bersifat lintas sektor dan lintas tingkat pemerintahan. Praktik pembukaan lahan dengan cara membakar, misalnya, tidak hanya bersinggungan dengan larangan pembakaran hutan dalam hukum kehutanan, tetapi juga dengan pengelolaan lingkungan hidup, perizinan perkebunan, penataan ruang, dan kewenangan pemerintah daerah. Apabila setiap sektor menjalankan regulasinya secara terpisah, kebijakan pencegahan dapat kehilangan arah, penegakan hukum menjadi tidak konsisten, dan tanggung jawab korporasi maupun aparatur sulit dipastikan secara tegas. Bahkan, pemerintah melalui Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum turut mendorong harmonisasi aturan terkait larangan pembukaan dan pengolahan lahan perkebunan tanpa membakar.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam konteks ini tidak dimaknai semata-mata sebagai penyamaan seluruh ketentuan, melainkan sebagai upaya menata hubungan antarnorma agar tidak saling bertentangan, mengisi kekosongan pengaturan, serta membangun keterpaduan kelembagaan dan kewenangan. Harmonisasi yang efektif diharapkan mampu menghasilkan kepastian hukum bagi masyarakat, pelaku usaha, dan aparat penegak hukum, sekaligus memperkuat prinsip pencegahan, tanggung jawab lingkungan, keadilan, dan keberlanjutan. Dengan demikian, pengendalian karhutla dapat bergerak dari pendekatan reaktif yang menitikberatkan pemadaman menuju pendekatan preventif yang mengintegrasikan tata ruang, perizinan, pengawasan, partisipasi masyarakat, dan penegakan hukum.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana peraturan perundang-undangan yang mengatur pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia telah harmonis, mengidentifikasi bentuk konflik norma dan persoalan kelembagaan yang menyertainya, serta merumuskan arah harmonisasi regulasi yang lebih koheren. Kajian ini penting dilakukan karena efektivitas pengendalian karhutla tidak hanya ditentukan oleh ketersediaan sumber daya pemadaman, tetapi juga oleh kualitas arsitektur hukum yang mampu menyatukan berbagai kepentingan sektoral demi perlindungan lingkungan hidup dan kesejahteraan masyarakat.

Secara konseptual, harmonisasi hukum merupakan upaya menyelaraskan dan menyesuaikan norma dalam peraturan perundang-undangan, baik secara horizontal antarperaturan yang setingkat maupun secara vertikal antarperaturan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Harmonisasi dimaksudkan untuk mengatasi pertentangan dan ketidakjelasan antarnorma sehingga terbentuk sistem hukum nasional yang selaras, seimbang, terintegrasi, konsisten, serta taat pada asas-asas hukum. Dalam konteks karhutla, harmonisasi tidak cukup hanya menilai kesesuaian tekstual antarperaturan, tetapi juga harus menjangkau keselarasan kebijakan, kewenangan, mekanisme koordinasi, dan kepastian tanggung jawab para pihak yang terlibat.

Kajian terdahulu telah menunjukkan bahwa persoalan regulasi karhutla kerap berkaitan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, koordinasi antarlembaga, serta kelemahan implementasi penegakan hukum. Penelitian lain juga menegaskan perlunya model harmonisasi peraturan kehutanan sebagai bagian dari upaya mitigasi bencana kebakaran hutan agar tidak terjadi tumpang tindih maupun pertentangan antarnorma. Namun demikian, kajian yang secara khusus memetakan dan menganalisis keselarasan regulasi karhutla secara menyeluruh—meliputi aspek kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, dan pemerintahan daerah—masih terus relevan untuk dikembangkan, terutama karena dinamika regulasi dan praktik penyelenggaraan pemerintahan terus berubah.

Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian karhutla , didukung oleh bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, laporan kebijakan, dan dokumen resmi pemerintah. Pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* digunakan untuk mengidentifikasi norma yang relevan, sedangkan pendekatan konseptual *(conceptual approach)* digunakan untuk memahami makna harmonisasi hukum serta prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan menelusuri kemungkinan adanya pertentangan, pengulangan, kekosongan norma, ketidakjelasan kewenangan, dan ketidakselarasan tujuan regulasi.

Hasil kajian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan ilmu hukum tata negara, hukum administrasi negara, dan hukum lingkungan, khususnya mengenai harmonisasi regulasi dalam pengelolaan persoalan lingkungan yang bersifat lintas sektor. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi masukan bagi pembentuk undang-undang, pemerintah, pemerintah daerah, lembaga penegak hukum, serta pelaku usaha dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan pengendalian karhutla yang lebih terpadu. Pada akhirnya, harmonisasi peraturan perundang-undangan diharapkan mampu memperkuat pencegahan kebakaran, meningkatkan akuntabilitas penyelenggara negara dan korporasi, serta melindungi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla), yang didukung oleh bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, laporan kebijakan, dan dokumen resmi pemerintah. Pendekatan perundang-undangan (statute approach) diterapkan untuk mengidentifikasi dan menganalisis norma hukum yang relevan secara hierarkis maupun horizontal, sedangkan pendekatan konseptual (conceptual approach) digunakan untuk memahami makna harmonisasi hukum serta prinsip-prinsip pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan. Seluruh bahan hukum dan

literatur tersebut dianalisis secara kualitatif dengan cara menelusuri potensi pertentangan, pengulangan, kekosongan norma, ketidakjelasan kewenangan, serta ketidakselarasan tujuan di antara berbagai regulasi sektoral guna merumuskan model harmonisasi peraturan perundang-undangan yang lebih koheren dan terpadu.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Konsep Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Secara konseptual, harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan upaya untuk menyelaraskan norma-norma hukum agar tidak saling bertentangan, tidak menimbulkan kekosongan pengaturan, dan dapat dijalankan secara efektif dalam praktik. Dalam konteks pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla), harmonisasi tidak dimaknai semata-mata sebagai penyamaan redaksi antarperaturan, melainkan sebagai upaya menata substansi, tujuan, kewenangan, dan mekanisme pelaksanaan sehingga seluruh ketentuan membentuk satu sistem hukum yang koheren. Kebutuhan tersebut menjadi penting karena pengendalian karhutla melibatkan berbagai sektor, lembaga, dan tingkat pemerintahan sekaligus, sehingga tanpa keselarasan norma dan kelembagaan, kebijakan pengendalian kebakaran berpotensi berjalan secara terpisah-pisah dan kurang efektif.

Harmonisasi hukum memiliki dua dimensi utama, yaitu harmonisasi vertikal dan harmonisasi horizontal. Harmonisasi vertikal berkaitan dengan keselarasan norma antara peraturan yang lebih tinggi dan peraturan yang lebih rendah dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, peraturan menteri maupun peraturan daerah tentang pengendalian karhutla harus selaras dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Adapun harmonisasi horizontal berkaitan dengan keselarasan antarperaturan yang berada pada jenjang yang sama, misalnya antara regulasi kehutanan, perkebunan, lingkungan hidup, pertanahan, dan tata ruang. Selain kedua dimensi tersebut, harmonisasi juga memiliki dimensi fungsional, yakni keselarasan yang tidak hanya dinilai dari kesesuaian teks peraturan, tetapi juga dari kemampuan regulasi untuk menciptakan kerja sama antarlembaga, kepastian kewenangan, dan efektivitas pelaksanaan di lapangan.

Tujuan utama harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengendalian karhutla adalah mewujudkan kepastian hukum. Kepastian hukum diperlukan agar masyarakat, pelaku usaha, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum memiliki rujukan yang jelas mengenai larangan pembakaran lahan, kewajiban pengendalian kebakaran, sanksi atas pelanggaran, serta tanggung jawab pemulihan lingkungan. Ketidakjelasan norma dapat menimbulkan perbedaan penafsiran, mempersulit penegakan hukum, dan pada akhirnya melemahkan upaya pencegahan kebakaran. Lebih dari itu, harmonisasi juga diarahkan untuk mewujudkan keadilan dan kemanfaatan dengan menyeimbangkan kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan. Masyarakat dan pelaku usaha membutuhkan ruang untuk menjalankan kegiatan pertanian, perkebunan, dan pembukaan lahan, sementara negara berkewajiban melindungi hutan, ekosistem gambut, kesehatan masyarakat, dan keberlanjutan lingkungan hidup.

Pengendalian karhutla pada hakikatnya merupakan isu lintas sektor karena menyangkut berbagai bidang kewenangan. Sektor kehutanan berhubungan dengan pengelolaan kawasan hutan dan perlindungan ekosistem; sektor lingkungan hidup berkaitan dengan pencegahan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta penegakan hukum administratif; sektor perkebunan berkaitan dengan perizinan dan pengawasan usaha

perkebunan; sedangkan sektor pertanahan dan tata ruang berkaitan dengan penguasaan, penggunaan, serta pemanfaatan lahan. Pemerintah daerah juga memiliki peran penting dalam perencanaan, pengawasan, penanggulangan, dan pemberdayaan masyarakat. Karakter lintas sektor tersebut menuntut koordinasi yang kuat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, lembaga penanggulangan bencana, dan pemangku kepentingan lainnya. Tanpa koordinasi yang jelas, setiap sektor dapat menjalankan kewenangannya secara terpisah dan berpotensi menghasilkan kebijakan yang tidak sejalan.

Isu karhutla juga bersifat lintas wilayah karena asap kebakaran dapat menyebar melintasi batas administratif kabupaten, provinsi, bahkan negara. Oleh karena itu, pengaturan yang hanya bertumpu pada kewenangan daerah tidaklah cukup. Diperlukan keterpaduan antara kebijakan nasional dan kebijakan daerah, disertai mekanisme koordinasi yang jelas dalam kondisi darurat kebakaran. Harmonisasi peraturan perundang-undangan menjadi sarana untuk memastikan bahwa tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak saling bergeser, melainkan saling melengkapi dalam rangka pencegahan, penanggulangan, dan pemulihan pasca kebakaran.

Dalam sistem hukum nasional, harmonisasi memiliki kedudukan penting sebagai bagian dari upaya mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Konsekuensinya, setiap penyelenggaraan negara harus didasarkan pada hukum yang jelas, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam pengendalian karhutla, negara hukum menuntut adanya aturan yang tidak hanya menjerat pelaku pembakaran, tetapi juga mengatur kewajiban pencegahan, pengawasan, penegakan hukum, dan pemulihan kerusakan lingkungan. Harmonisasi juga berkaitan erat dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya asas kepastian hukum, keterbukaan, keseimbangan, keserasian, dan efektivitas. Asas keserasian menuntut agar materi muatan dalam peraturan tidak bertentangan dengan peraturan lain, sedangkan asas efektivitas menuntut agar peraturan dapat diterapkan secara nyata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengendalian karhutla seharusnya diarahkan pada pembentukan sistem hukum yang terpadu. Sistem tersebut harus mampu mengintegrasikan pengaturan kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, dan pemerintahan daerah. Harmonisasi yang efektif akan memperkuat pencegahan kebakaran, memperjelas tanggung jawab para pihak, meningkatkan konsistensi penegakan hukum, serta mendukung pemulihan ekosistem yang terdampak kebakaran. Pada akhirnya, harmonisasi bukan hanya persoalan teknis penyusunan peraturan, melainkan bagian dari upaya membangun tata kelola lingkungan yang berkelanjutan dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

B. Kerangka Hukum dan Problematika Harmonisasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Indonesia telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang tersebar pada beberapa sektor. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi salah satu landasan utama dalam perlindungan hutan, termasuk larangan dan sanksi terhadap pembakaran hutan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup memperkuat pengaturan tersebut melalui prinsip pencegahan, tanggung jawab lingkungan, instrumen ekonomi, pengawasan, serta penegakan hukum administratif, pidana, dan perdata. Selain itu, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan relevan karena kegiatan

perkebunan sering kali bersinggungan dengan pembukaan dan pengolahan lahan yang berpotensi menimbulkan kebakaran.

Pada tingkat peraturan pelaksana, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup terkait Kebakaran Hutan dan atau Lahan, Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, serta Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Regulasi tersebut mengatur kegiatan pencegahan, pemadaman, pemantauan, pelibatan masyarakat, penanggulangan, serta pemulihan pasca kebakaran. Dalam praktiknya, pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, Badan Nasional Penanggulangan Bencana, serta pemangku kepentingan swasta dan masyarakat memiliki peran yang saling berkaitan dalam pelaksanaan pengendalian karhutla.

Kehadiran berbagai regulasi tersebut menunjukkan bahwa negara telah berupaya menyediakan dasar hukum untuk menangani kebakaran hutan dan lahan. Namun demikian, penyebaran pengaturan pada banyak peraturan dan sektor justru menimbulkan persoalan harmonisasi. Persoalan tersebut terutama muncul karena karhutla merupakan isu lintas sektor yang melibatkan kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, penanggulangan bencana, dan pemerintahan daerah. Apabila setiap sektor mengatur aspek kebakaran secara terpisah tanpa koordinasi yang memadai, akan timbul perbedaan definisi, tumpang tindih kewenangan, serta ketidakselarasan kebijakan antarinstansi.

Salah satu persoalan utama adalah tumpang tindih dan ketidakjelasan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam kondisi normal, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam perencanaan, pengawasan, dan penanggulangan kebakaran di wilayahnya. Namun, ketika kebakaran meluas dan menimbulkan dampak lintas kabupaten, provinsi, atau bahkan lintas negara, kewenangan pemerintah pusat menjadi sangat dominan. Ketidakjelasan batas antara kewenangan rutin dan kewenangan darurat dapat menyebabkan keterlambatan respons, tumpang tindih tindakan, atau bahkan saling melempar tanggung jawab antarpihak.

Persoalan lain berkaitan dengan perbedaan definisi dan standar dalam regulasi. Istilah seperti kebakaran hutan, kebakaran lahan, pembukaan lahan dengan cara membakar, serta pembakaran dalam rangka kegiatan tertentu perlu dipahami secara konsisten agar tidak menimbulkan kesenjangan penafsiran. Perbedaan pemahaman tersebut berdampak pada ketidakpastian dalam penegakan hukum, khususnya dalam menentukan kapan suatu tindakan dikategorikan sebagai pelanggaran, kapan diperlukan sanksi administratif, dan kapan tindakan tersebut memenuhi unsur pidana. Ketidakjelasan ini juga dapat menyulitkan korporasi dan masyarakat dalam memahami batas kewajiban hukumnya.

Selain itu, terdapat ketidakselarasan antara regulasi sektor kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, dan pertanahan. Perizinan pembukaan lahan perkebunan, misalnya, tidak selalu terintegrasi secara optimal dengan kesesuaian tata ruang, status kawasan hutan, kewajiban pengendalian kebakaran, dan dampak lingkungan. Kondisi tersebut membuka ruang bagi praktik pembukaan lahan dengan cara membakar yang sulit dikendalikan, terutama apabila pengawasan pasca perizinan lemah. Padahal, pencegahan karhutla seharusnya dimulai sejak tahap perencanaan tata ruang dan penerbitan izin, bukan hanya setelah kebakaran terjadi.

Persoalan harmonisasi juga tampak pada kekosongan dan ketidaklengkapan norma, khususnya dalam aspek pemulihan lingkungan pasca kebakaran. Meskipun beberapa regulasi telah mengatur tanggung jawab pemulihan, mekanisme pelaksanaannya belum selalu jelas, termasuk mengenai penentuan luas kerusakan, besaran biaya pemulihan, pelaksana rehabilitasi, serta pengawasan keberhasilan pemulihan

ekosistem. Kekosongan tersebut dapat menyebabkan tanggung jawab pemulihan tidak terlaksana secara tuntas, padahal kebakaran hutan dan lahan menimbulkan kerusakan jangka panjang terhadap ekosistem, kesehatan masyarakat, dan perekonomian daerah.

Dari sisi implementasi, regulasi karhutla juga menghadapi kendala dalam penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan, baik individu maupun korporasi, sering kali belum memberikan efek jera yang memadai. Kesulitan pembuktian, keterbatasan pengawasan, lemahnya koordinasi antara aparat pemerintah, kepolisian, dan kejaksaan, serta belum optimalnya penerapan sanksi administratif menjadi faktor yang memengaruhi efektivitas pengendalian karhutla. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi tidak cukup dilakukan pada tataran norma tertulis, tetapi juga harus menjangkau kelembagaan, kapasitas aparat, sistem pengawasan, dan mekanisme penegakan hukum.

Kerangka hukum pengendalian karhutla di Indonesia sesungguhnya telah tersedia, tetapi belum sepenuhnya membentuk sistem yang terpadu dan harmonis. Harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu diarahkan pada penyelarasan definisi, penegasan pembagian kewenangan, integrasi perizinan dan tata ruang, penguatan koordinasi kelembagaan, serta penguatan penegakan hukum dan pemulihan lingkungan. Dengan harmonisasi tersebut, pengendalian karhutla dapat bergerak dari pendekatan reaktif yang menitikberatkan pemadaman menuju pendekatan preventif yang berorientasi pada pencegahan, akuntabilitas, dan keberlanjutan lingkungan.

C. Problematika Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Problematika harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Indonesia terutama muncul karena pengaturan yang bersifat tersebar pada berbagai sektor. Regulasi kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, penanggulangan bencana, dan pemerintahan daerah sama-sama menyentuh persoalan kebakaran hutan dan lahan. Kondisi tersebut pada satu sisi menunjukkan bahwa negara telah memberikan perhatian terhadap karhutla, tetapi pada sisi lain menimbulkan kemungkinan adanya tumpang tindih, perbedaan penafsiran, kekosongan norma, serta ketidakselarasan kebijakan antarinstansi.

Persoalan pertama berkaitan dengan tumpang tindih dan ketidakjelasan kewenangan. Pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, kementerian atau lembaga terkait, serta badan penanggulangan bencana memiliki kewenangan yang saling bersinggungan dalam pencegahan dan penanggulangan karhutla. Ketika kebakaran bersifat lokal, pemerintah daerah menjadi pihak yang paling dekat dengan persoalan di lapangan. Namun, apabila kebakaran meluas dan menimbulkan dampak lintas kabupaten, provinsi, atau negara, kewenangan pemerintah pusat menjadi sangat menentukan. Ketidakjelasan batas antara kewenangan rutin dan kewenangan darurat dapat menyebabkan keterlambatan respons, duplikasi tindakan, atau saling melempar tanggung jawab antarpihak.

Delanjutkan dengan persoalan perbedaan definisi dan standar pengaturan. Istilah seperti kebakaran hutan, kebakaran lahan, pembukaan lahan dengan cara membakar, dan pembakaran dalam rangka kegiatan tertentu perlu dipahami secara konsisten. Perbedaan definisi dapat menimbulkan kesenjangan dalam penegakan hukum, terutama dalam menentukan kapan suatu tindakan dikategorikan sebagai pelanggaran administratif, kapan memenuhi unsur pidana, dan bagaimana tanggung jawab pemulihan lingkungan ditetapkan. Ketidakjelasan tersebut juga menyulitkan pelaku usaha dan masyarakat dalam memahami batas kewajiban hukumnya.

Lalu berkaitan dengan ketidakselarasan antarregulasi sektoral. Perizinan pembukaan lahan perkebunan, misalnya, tidak selalu terintegrasi secara optimal dengan kesesuaian tata ruang, status kawasan hutan, kondisi ekosistem gambut, kewajiban pengendalian kebakaran, dan dampak lingkungan. Apabila perizinan diterbitkan tanpa mempertimbangkan aspek-aspek tersebut secara menyeluruh, potensi kebakaran dan kerusakan lingkungan menjadi lebih besar. Padahal, pencegahan karhutla seharusnya dimulai sejak tahap perencanaan tata ruang dan penerbitan izin, bukan hanya setelah kebakaran terjadi.

Kekosongan dan ketidaklengkapan norma, khususnya dalam aspek pemulihan lingkungan pasca kebakaran juga menjadi pesoalan. Meskipun beberapa peraturan telah mengatur tanggung jawab pemulihan, mekanisme pelaksanaannya belum selalu jelas. Ketidakjelasan tersebut mencakup penentuan luas kerusakan, perhitungan biaya pemulihan, penanggung jawab rehabilitasi, standar keberhasilan pemulihan, serta pengawasan pasca rehabilitasi. Akibatnya, pemulihan ekosistem terdampak kebakaran dapat berjalan lambat, tidak tuntas, atau bahkan hanya bersifat formalitas.

Persoalan terakhir berkaitan dengan lemahnya koordinasi kelembagaan. Pengendalian karhutla membutuhkan kerja sama yang erat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, lembaga penanggulangan bencana, pelaku usaha, dan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, koordinasi tersebut sering kali belum berjalan optimal karena perbedaan kepentingan, keterbatasan data dan informasi, serta belum jelasnya mekanisme komando pada kondisi darurat. Lemahnya koordinasi dapat menyebabkan upaya pencegahan dan pemadaman tidak berjalan secara efektif, meskipun secara normatif peraturan telah tersedia. serta kendala implementasi dan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan, baik individu maupun korporasi, sering kali belum memberikan efek jera yang memadai. Kesulitan pembuktian, keterbatasan pengawasan, lemahnya pengawasan pasca perizinan, serta belum optimalnya penerapan sanksi administratif menjadi faktor yang memengaruhi efektivitas pengendalian karhutla. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa harmonisasi tidak cukup dilakukan pada tataran norma tertulis, tetapi juga harus menjangkau kapasitas aparat, sistem pengawasan, dan mekanisme penegakan hukum.

Berdasarkan uraian tersebut, problematika harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam pengendalian karhutla tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga bersifat kelembagaan dan implementatif. Tumpang tindih kewenangan, perbedaan definisi, ketidakselarasan antarregulasi sektoral, kekosongan norma, lemahnya koordinasi, serta kendala penegakan hukum menjadi hambatan utama dalam mewujudkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang efektif. Oleh karena itu, harmonisasi peraturan perundang-undangan perlu diarahkan pada penyelarasan norma, penegasan kewenangan, penguatan koordinasi, serta penguatan penegakan hukum dan pemulihan lingkungan.

D. Model Harmonisasi Regulasi untuk Penguatan Pengendalian Karhutla

Model harmonisasi regulasi untuk penguatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) perlu diarahkan pada pembentukan sistem hukum yang terpadu, preventif, dan berorientasi pada keberlanjutan lingkungan. Harmonisasi tidak cukup dilakukan dengan menghilangkan pertentangan redaksi antarperaturan, tetapi juga harus memperjelas hubungan kewenangan, memperkuat koordinasi kelembagaan, serta memastikan bahwa setiap norma dapat dilaksanakan secara efektif di lapangan. Model ini menjadi penting karena pengendalian karhutla merupakan isu lintas sektor yang melibatkan kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, penanggulangan bencana, penegakan hukum, dan pemerintahan daerah. Harmonisasi regulasi dapat dilakukan dengan beberapa cara, diantaranya:

1. Harmonisasi perlu dilakukan melalui penyelarasan definisi dan standar pengendalian karhutla. Istilah kebakaran hutan, kebakaran lahan, pembukaan lahan dengan cara membakar, serta

pembakaran dalam rangka kegiatan tertentu harus memiliki makna yang konsisten dalam seluruh peraturan perundang-undangan. Penyelarasan definisi akan mengurangi perbedaan penafsiran di kalangan aparat pemerintah, penegak hukum, pelaku usaha, dan masyarakat. Selain itu, standar pencegahan, pemantauan, penanggulangan, dan pemulihan pasca kebakaran perlu ditetapkan secara jelas agar pelaksanaannya tidak bervariasi secara berlebihan antardaerah maupun antarsektor.

2. model harmonisasi harus menegaskan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat perlu memegang peran dalam penetapan kebijakan nasional, koordinasi lintas provinsi, penanganan kebakaran berskala besar, penegakan hukum, dan pemulihan ekosistem. Sementara itu, pemerintah daerah perlu diperkuat dalam perencanaan wilayah, pengawasan perizinan, pemantauan titik panas, pelibatan masyarakat, serta penanggulangan kebakaran pada tingkat lokal. Penegasan pembagian kewenangan ini bertujuan untuk mencegah tumpang tindih, keterlambatan respons, dan saling melempar tanggung jawab ketika kebakaran terjadi.
3. diperlukan penguatan koordinasi kelembagaan lintas sektor. Pengendalian karhutla tidak dapat diserahkan kepada satu kementerian atau lembaga saja karena menyangkut banyak bidang kewenangan. Oleh karena itu, perlu dibangun mekanisme koordinasi yang jelas, terstruktur, dan mengikat antara kementerian atau lembaga terkait, pemerintah daerah, kepolisian, kejaksaan, serta badan penanggulangan bencana. Mekanisme tersebut mencakup pertukaran data dan informasi, penyusunan rencana kerja bersama, penentuan komando pengendalian pada kondisi darurat, serta evaluasi berkala atas efektivitas penanggulangan kebakaran.
4. harmonisasi regulasi perlu mengarah pada integrasi perizinan, tata ruang, dan pengendalian pembukaan lahan. Penerbitan izin pembukaan lahan perkebunan maupun kegiatan usaha lainnya seharusnya mempertimbangkan kesesuaian tata ruang, status kawasan hutan, kondisi ekosistem gambut, kewajiban pengendalian kebakaran, dan dampak lingkungan secara menyeluruh. Integrasi tersebut dapat mencegah penerbitan izin yang berpotensi menimbulkan kebakaran atau kerusakan lingkungan. Selain itu, pengawasan pasca perizinan perlu diperkuat agar pelaku usaha benar-benar melaksanakan kewajiban pengendalian kebakaran sebagaimana ditetapkan dalam perizinan dan peraturan perundang-undangan.
5. harmonisasi harus memperkuat penegakan hukum secara terpadu. Penegakan hukum tidak cukup hanya melalui jalur pidana, tetapi juga perlu mengoptimalkan sanksi administratif dan tanggung jawab perdata untuk pemulihan lingkungan. Pemerintah, kepolisian, kejaksaan, dan lembaga terkait perlu memiliki mekanisme kerja sama yang jelas dalam pengumpulan bukti, penentuan tanggung jawab, pengenaan sanksi, serta pemulihan kerusakan. Penegakan hukum yang konsisten dan tegas akan memberikan efek jera bagi pelaku pembakaran lahan, khususnya korporasi yang menggunakan pembakaran sebagai cara murah dalam membuka atau mengelola lahan.
6. harmonisasi peraturan perlu memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dan kearifan lokal. Masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan rawan kebakaran memiliki pengetahuan lokal mengenai kondisi lahan, musim, dan pola kebakaran. Oleh karena itu, regulasi perlu memfasilitasi pelibatan masyarakat dalam pencegahan, pemantauan, pelaporan dini, dan pemulihan lahan. Kearifan lokal dalam pengelolaan lahan tanpa membakar juga perlu diperkuat melalui pendampingan teknis, edukasi, serta insentif ekonomi bagi masyarakat yang menerapkan praktik pengelolaan lahan berkelanjutan.

7. harmonisasi regulasi perlu menitikberatkan pemulihan lingkungan pasca kebakaran. Peraturan perundang-undangan seharusnya mengatur secara jelas mekanisme penentuan luas kerusakan, penanggung jawab pemulihan, besaran biaya rehabilitasi, pelaksanaan rehabilitasi, serta pengawasan keberhasilan pemulihan ekosistem. Penegasan tanggung jawab pemulihan akan mencegah pemulihan yang bersifat formalitas semata dan memastikan bahwa kerusakan akibat kebakaran benar-benar dipulihkan. Apabila pelaku tidak dapat diidentifikasi, negara perlu memiliki mekanisme pendanaan pemulihan yang jelas agar ekosistem terdampak tetap dapat direhabilitasi.

Secara keseluruhan, model harmonisasi regulasi untuk penguatan pengendalian karhutla harus berorientasi pada pencegahan, keterpaduan kelembagaan, kepastian hukum, dan keberlanjutan lingkungan. Harmonisasi bukan hanya bertujuan menghilangkan pertentangan antarnorma, tetapi juga membangun tata kelola yang mampu menjembatani kepentingan pembangunan ekonomi dengan perlindungan lingkungan hidup. Dengan demikian, regulasi pengendalian karhutla dapat berfungsi secara efektif dalam mencegah kebakaran, menegakkan tanggung jawab hukum, memulihkan kerusakan ekosistem, dan melindungi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

KESIMPULAN

kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Indonesia masih dihadapkan pada persoalan mendasar berupa lemahnya harmonisasi peraturan perundang-undangan. Pengaturan yang bersifat tersebar dan sektoral—meliputi bidang kehutanan, lingkungan hidup, perkebunan, pertanahan, tata ruang, dan pemerintahan daerah—menimbulkan berbagai problematika, seperti tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah, perbedaan definisi dan standar penegakan hukum, ketidakselarasan perizinan, kekosongan norma pemulihan lingkungan, serta belum optimalnya koordinasi kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan model harmonisasi regulasi yang terpadu dan preventif.

Model tersebut mencakup penyelarasan definisi hukum, penegasan pembagian kewenangan yang proporsional, penguatan koordinasi lintas sektor, integrasi perizinan dengan tata ruang, optimalisasi penegakan hukum terpadu, pelibatan aktif masyarakat dan kearifan lokal, serta kepastian mekanisme pemulihan ekosistem pasca kebakaran. Melalui arsitektur hukum yang selaras dan terintegrasi, upaya pengendalian karhutla diharapkan dapat bergerak secara efektif dari pendekatan reaktif menuju tata kelola lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

Budoyo, S. (2014). Konsep langkah sistemik harmonisasi hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. CIVIS, 4(2).

Cahyawati, D. P., Paputungan, M., & Aditjipta, T. (2022). Pembagian kewenangan pencegahan kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Al-Qisth Law Review, 5(2), 327–352

Hikmah, N., Pratama, R., & Pangestu, P. L. D. ([Tahun]). Kearifan lokal dan kebijakan publik: Harmonisasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Kalimantan Tengah. Jurnal Locus: Penelitian & Pengabdian Kearifan Lokal dan Budaya.

Setyorini, S. N., & [Penulis lain]. (2020). Risk sharing agreement: Sebuah ide awal mengenai bentuk alternatif pendanaan pemulihan kerusakan lahan gambut akibat kebakaran hutan dan/atau lahan di Indonesia. [Nama Jurnal], 6(2).

Safira, M. E. (2017). Tinjauan yuridis Peraturan Mahkamah Agung No. 2 Tahun 2015 tentang tata cara penyelesaian gugatan sederhana. Justicia Islamica, 14(1).

Indrati, M. F. (1998). Ilmu perundang-undangan: Dasar-dasar dan perkembangannya. Kanisius.

Manan, B., & Magnar, K. (1997). Beberapa masalah hukum tata negara Indonesia. Alumni.

Rahardjo, S. (2008). Membedah hukum progresif. Kompas Media Nusantara.

Ranggawidjaja, R. (2005). Hukum perundang-undangan di Indonesia. Kencana.

Sjarif, A. (2007). Teori perundang-undangan dan tata pembuatan perundang-undangan di Indonesia. Alumni.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2026, September 28). Perkembangan situasi terkini penanganan karhutla di 6 provinsi prioritas. https://bnpb.go.id/berita/perkembangan-situasi-terkini-penanganan-karhutla-di-6-provinsi-prioritas

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum Republik Indonesia. (2024, November 21). Ditjen PP dorong harmonisasi aturan larangan pembukaan dan pengolahan lahan perkebunan tanpa membakar. https://djpp.kemenkum.go.id/publikasi/indeks-berita/ditjen-pp-dorong-harmonisasi-aturan-larangan-pembakaran-lahan-perkebunan

Kementerian Kehutanan. (2026). Indikasi luas kebakaran. SiPongi. https://sipongi.gakkum.kehutanan.go.id/indikasi-luas-kebakaran

Kementerian Kehutanan. (2026, September 27). Terorisme ekologi: Membakar hutan dan lahan, membakar kehidupan. https://kemenlh.go.id/news/detail/terorisme-ekologi-membakar-hutan-dan-lahan-membakar-kehidupan

Kementerian Kehutanan. (2026). Update karhutla. https://www.kehutanan.go.id/updatekarhutla?category=berita

Kementerian Kehutanan. (2026). Statistik kebakaran hutan dan lahan/karhutla tahun 2024. https://statistik.kehutanan.go.id/

Kompas.com. (2026, Oktober 22). Data kebakaran hutan dan lahan Indonesia, seberapa luas area terbakar? https://www.kompas.com/cekfakta/read/2026/10/22/084800882/data-kebakaran-hutan-dan-lahan-indonesia-seberapa-luas-area-terbakar?page=all

Hukumonline. (2026, September 8). Mengurai sengkarut karhutla lewat terobosan omnibus law. https://www.hukumonline.com/berita/a/mengurai-sengkarut-karhutla-lewat-terobosan-omnibus-law-lt6a9fe019f367c/

Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Republik Indonesia. (2001). Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan.

Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.

Republik Indonesia. (2014). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia. (2014). Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut.

Republik Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan.