
JURNAL HUKUM STAATRECHTS

(FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS 17 AGUSTUS 1945 JAKARTA)

Efektivitas Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Hutan pada Tata Kelola Hukum Provinsi Sumatera Selatan

Nehemia Indrajaya¹, Cecep Suhardiman²

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

n.indrajaya01@gmail.com¹

Abstrak

Penelitian ini menganalisis efektivitas kerangka regulasi dan implementasi kebijakan penanggulangan bencana lingkungan di Provinsi Sumatera Selatan dengan menelaah keselarasan norma nasional dan peraturan daerah, serta menilai kapasitas pemerintah dalam menghadapi bencana ekologis yang bersifat berulang. Hasil studi menunjukkan bahwa kerangka regulasi sebenarnya telah tersedia melalui perpaduan undang-undang, peraturan daerah, dan pedoman operasional, namun efektivitasnya bergantung pada sinkronisasi antar-instrumen hukum dan kejelasan pembagian kewenangan. Analisis implementasi mengungkapkan bahwa walaupun terdapat upaya respons cepat, deteksi dini, serta program mitigasi seperti pembangunan kanal *blocking* dan restorasi gambut, frekuensi kebakaran hutan dan lahan, serta banjir musiman tetap tinggi sehingga menunjukkan lemahnya aspek pencegahan. Tantangan utama mencakup fragmentasi koordinasi, keterbatasan pengawasan lapangan, minimnya penegakan hukum, serta ketidakseimbangan anggaran yang lebih banyak terserap pada penanganan darurat dibanding pencegahan. Penelitian ini menegaskan perlunya tata kelola berbasis risiko melalui integrasi data, penguatan instrumen sanksi, serta peningkatan kapasitas kelembagaan agar kebijakan penanggulangan bencana dapat berjalan secara adaptif dan berkelanjutan.

Kata kunci: Efektivitas Kebijakan; Penanggulangan Kebakaran Hutan; Tata Kelola Risiko; Sumatera Selatan.

Abstract

This study examines the effectiveness of the regulatory framework and policy implementation for environmental disaster management in South Sumatra Province by analysing the alignment between national norms and local regulations, as well as the institutional capacity to address recurring ecological hazards. The findings indicate that although the legal framework is formally established through a combination of national legislation, regional regulations, and operational guidelines, its effectiveness largely depends on regulatory harmonization and clear institutional mandates. The implementation assessment reveals that despite efforts in rapid response, early warning systems, and mitigation programs such as canal-blocking construction and peatland restoration, the high frequency of forest and land fires along with seasonal floods reflects persistent weaknesses in preventive measures. Key challenges include fragmented coordination, limited field

surveillance, weak law enforcement, and imbalanced budgeting that prioritizes emergency response over long-term mitigation. This research highlights the need for a risk-based governance model through integrated data systems, strengthened administrative sanctions, and improved institutional capacity to ensure that disaster management policies operate in a more adaptive and sustainable manner.

Keywords: Policy Effectiveness; Forest Fire Mitigation; Risk Governance; South Sumatra.

A. Pendahuluan

Indonesia

Provinsi Sumatera Selatan merupakan salah satu wilayah dengan tingkat risiko bencana yang tinggi di Indonesia, terutama untuk bencana hidrometeorologis seperti banjir, tanah longsor, serta kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Data Indeks Risiko Bencana Indonesia (IRBI) Tahun 2024 menunjukkan bahwa Sumatera Selatan, dengan luas wilayah sekitar 86.771 km² dan populasi kurang lebih 8,84 juta jiwa, berada pada kategori risiko tinggi, sehingga penyelenggaraan penanggulangan bencana menuntut tata kelola hukum yang kuat, konsisten, dan efektif di tingkat daerah.¹ Dalam konteks inilah, kebijakan penanggulangan bencana lingkungan tidak hanya dipandang sebagai respon teknis, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan publik yang sangat bergantung pada kualitas tata kelola hukum daerah.

Secara empiris, Sumatera Selatan masih menghadapi siklus bencana lingkungan yang berulang. Pada tahun 2023, laporan lembaga pemantau lingkungan mencatat sekitar 6.231 hotspot dan firespot di Sumatera Selatan sepanjang 1 Januari–30 November 2023, dengan 3.554 titik berada di lahan gambut yang rentan terbakar dan sulit dipulihkan.² Tahun 2024, meskipun provinsi ini relatif bebas dari bencana kabut asap skala besar, catatan investigatif menyebutkan masih ditemukan sekitar 289 firespot dan sekitar 1.000 hotspot pada periode Januari–September 2024 di berbagai kabupaten/kota Sumatera Selatan, yang menunjukkan bahwa karhutla sebagai bencana ekologis masih berlangsung dan berpotensi berulang.³ Bahkan, pada Desember 2024 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan kembali mendeteksi sejumlah hotspot di Indonesia dengan konsentrasi tertinggi berada di Sumatera Selatan, memperlihatkan bahwa risiko kebakaran hutan dan lahan belum benar-benar terkendalikan secara struktural.⁴

Di sisi lain, ancaman bencana hidrometeorologis berupa banjir dan banjir bandang juga mengemuka. Prakiraan BMKG Stasiun Iklim Sumatera Selatan untuk periode November 2024 hingga Januari 2025 menunjukkan adanya potensi banjir di sejumlah kabupaten/kota, dengan beberapa kecamatan diklasifikasikan memiliki potensi banjir

¹ Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Indeks Risiko Bencana Indonesia 2024* (Jakarta: BNPB, 2024), hlm. 112–115.

² Hutan Kita Institute, “Karhutla Berulang-ulang Tidak Bisa Dibiarkan: Sumatera Selatan,” Policy Brief, 2023, hlm. 3–4.

³ Mongabay Indonesia, “Sumatera Selatan Belum Bebas Karhutla, Ini Buktinya,” 5 Oktober 2024, hlm. 2.

⁴ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, “Deteksi Hotspot Indonesia 5 Desember 2024,” *Laporan Pemantauan Harian*, hlm. 1.

menengah hingga tinggi.⁵ Kondisi ini memperlihatkan bahwa Sumatera Selatan menghadapi dua wajah bencana lingkungan kekeringan dan karhutla di satu sisi, serta banjir dan longsor di sisi lain. Kompleksitas ini mensyaratkan kebijakan penanggulangan bencana yang terintegrasi dengan tata kelola ruang, pengelolaan gambut, perlindungan daerah aliran sungai, serta penegakan hukum terhadap pelaku perusakan lingkungan, baik individu maupun korporasi.

Secara normatif, kerangka hukum penanggulangan bencana dan perlindungan lingkungan hidup di Indonesia telah diatur melalui sejumlah undang-undang dan peraturan pelaksana. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana menjadi landasan utama penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat nasional dan daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang substansinya kemudian dipengaruhi oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, mengatur instrumen perizinan berusaha berbasis risiko, penegakan hukum administratif, pidana, dan perdata di bidang lingkungan.⁶ Pembaruan rezim hukum lingkungan terus berlanjut dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya, yang memperkuat pendekatan konservasi dan pengelolaan ekosistem sebagai bagian dari strategi mitigasi bencana ekologis.⁷

Pada tataran regulasi turunan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga menerbitkan kebijakan baru yang relevan dengan aspek pengawasan dan penegakan hukum. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 14 Tahun 2024 tentang Penyelenggaraan Pengawasan dan Sanksi Administratif Bidang Lingkungan Hidup, misalnya, menegaskan kembali kewenangan administratif pemerintah untuk menjatuhkan sanksi terhadap pelanggar ketentuan lingkungan hidup, termasuk pencabutan izin berusaha dan penghentian kegiatan untuk mencegah dan menanggulangi dampak bencana ekologis.⁸ Penguatan instrumen pengawasan ini menuntut daerah, termasuk Provinsi Sumatera Selatan, menyesuaikan tata kelola hukumnya agar tidak hanya sekedar menerjemahkan norma nasional, tetapi juga mampu mengimplementasikannya secara efektif dalam kebijakan dan tindakan konkret penanggulangan bencana lingkungan.

Provinsi Sumatera Selatan sendiri telah memiliki sejumlah regulasi daerah yang secara eksplisit mengatur kelembagaan dan penyelenggaraan penanggulangan bencana. Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 11 Tahun 2009 menetapkan pembentukan organisasi dan tata kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) sebagai unsur pelaksana pemerintah provinsi dalam penanggulangan bencana.⁹

⁵ BMKG Stasiun Iklim Sumatera Selatan, "Prakiraan Daerah Potensi Banjir Provinsi Sumatera Selatan Periode November–Desember 2024 dan Januari 2025," 2024, hlm. 6–7.

⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana*, hlm. 5–12.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990*, hlm. 44–45.

⁸ Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 14 Tahun 2024 tentang Pengawasan dan Sanksi Administratif Lingkungan Hidup, hlm. 10–18.

⁹ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 11 Tahun 2009, hlm. 2–6.

Selanjutnya, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana mengatur lebih rinci mengenai asas, kelembagaan, perencanaan, pelaksanaan, hingga pendanaan penanggulangan bencana di wilayah provinsi, termasuk bencana lingkungan seperti banjir, longsor, dan karhutla.¹⁰ Peraturan ini kemudian dipertegas melalui Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 35 Tahun 2023 tentang Rencana Penanggulangan Bencana, yang menyusun rencana operasional penanggulangan bencana multi-bencana (multi-hazard) dengan horizon perencanaan beberapa tahun ke depan.¹¹

Selain instrumen penanggulangan bencana secara langsung, Sumatera Selatan juga menyusun kebijakan sektoral yang berkaitan erat dengan penanganan bencana lingkungan. Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca (RAD-GRK) Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2010–2030, yang dituangkan dalam Peraturan Gubernur, menempatkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan gambut sebagai salah satu fokus aksi mitigasi utama.¹² Di sisi lain, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan juga menetapkan Rencana Umum Energi Daerah (RUED) melalui Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2020, yang di antara tujuannya adalah mendorong transisi energi dan pengurangan emisi sebagai bagian dari strategi adaptasi dan mitigasi perubahan iklim yang terkait dengan risiko bencana lingkungan.¹³ Berbagai kebijakan ini menunjukkan adanya upaya untuk mengintegrasikan dimensi lingkungan hidup, energi, dan penanggulangan bencana dalam kerangka tata kelola hukum daerah.

Namun demikian, keberadaan kerangka regulasi yang relatif lengkap di tingkat nasional dan daerah belum otomatis berbanding lurus dengan efektivitas penanggulangan bencana lingkungan di Sumatera Selatan. Data hotspot dan kejadian karhutla yang terus berulang, disertai masih adanya peringatan potensi banjir hampir setiap musim hujan, mengindikasikan adanya kesenjangan antara desain kebijakan dan implementasi di lapangan. Sejumlah kajian dan laporan advokasi lingkungan menyoroti lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan, minimnya pemulihan ekosistem gambut secara berkelanjutan, serta masih terfragmentasinya koordinasi antar-instansi dalam pencegahan dan penanganan bencana.¹⁴ Pada saat yang sama, kebijakan penanggulangan bencana kerap lebih berorientasi pada respon darurat (response) dibandingkan pengurangan risiko bencana (disaster risk reduction) yang bersifat preventif dan terencana.

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan kritis mengenai sejauh mana kebijakan penanggulangan bencana lingkungan yang telah ditetapkan di Provinsi Sumatera Selatan benar-benar efektif ketika dilihat dari perspektif tata kelola hukum. Efektivitas di sini tidak hanya diukur dari keberadaan norma tertulis, tetapi juga dari kejelasan pembagian

¹⁰ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, hlm. 14–22.

¹¹ Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 35 Tahun 2023 tentang Rencana Penanggulangan Bencana, hlm. 8–12.

¹² Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, *Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca 2010–2030*, hlm. 55–70.

¹³ Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 4 Tahun 2020 tentang RUED, hlm. 30–33.

¹⁴ Laporan advokasi lingkungan mengenai evaluasi penegakan hukum karhutla di Sumatera Selatan 2023–2024, hlm. 4–6.

kewenangan, konsistensi hierarki peraturan, kapasitas kelembagaan BPBD dan perangkat daerah lainnya, mekanisme pengawasan dan sanksi, hingga tingkat partisipasi publik dalam perencanaan dan pengawasan kebijakan. Dengan demikian, diperlukan kajian yang secara sistematis menganalisis Efektivitas Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Hutan pada Tata Kelola Hukum Provinsi Sumatera Selatan, baik dalam dimensi normatif (kesesuaian dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan) maupun dalam dimensi empiris (implementasi, penegakan hukum, dan capaian pengurangan risiko bencana).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif analitis untuk menilai efektivitas kebijakan penanggulangan bencana lingkungan di Provinsi Sumatera Selatan. Penelitian ini menggabungkan analisis dokumen terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di tingkat nasional dan daerah, serta wawancara mendalam dengan berbagai pihak terkait, seperti pemerintah daerah, lembaga lingkungan, dan masyarakat lokal yang terlibat dalam penanggulangan bencana. Selain itu, data sekunder yang diperoleh dari laporan tahunan, statistik kejadian bencana, dan studi terdahulu juga dianalisis untuk menggali faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan di lapangan. Pendekatan ini bertujuan untuk memberikan gambaran komprehensif mengenai keselarasan antara kebijakan tertulis dengan pelaksanaan di lapangan, serta untuk mengidentifikasi hambatan-hambatan yang ada dalam proses penanggulangan bencana yang efektif.¹⁵

B. Pembahasan

1. Analisis Efektivitas Kerangka Regulasi Penanggulangan Bencana Lingkungan di Provinsi Sumatera Selatan

Kerangka regulasi penanggulangan bencana lingkungan di tingkat daerah pada dasarnya bertumpu pada dua lapis hukum yaitu, norma nasional sebagai landasan umum, serta norma daerah sebagai instrumen operasional. Efektivitas kerangka tersebut sangat ditentukan oleh sejauh mana keduanya saling menopang, tidak tumpang tindih, dan mampu diterjemahkan secara konsisten dalam kebijakan daerah.

Pada tingkat nasional, regulasi terkait penanggulangan bencana sebenarnya telah memberikan struktur normatif yang relatif komprehensif. Ketentuan mengenai perencanaan, mitigasi, dan respons bencana ditempatkan sebagai kewajiban negara, sekaligus memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk menyusun aturan dan kelembagaan sesuai karakteristik wilayahnya. Namun demikian, keberadaan norma nasional tidak serta-merta menjamin efektivitas pelaksanaan di daerah apabila tidak selaras dengan kebutuhan lingkungan setempat atau belum diikuti dengan perangkat teknis yang memadai. Dalam konteks ini, efektivitas regulasi sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah untuk menerjemahkan prinsip-prinsip tersebut ke dalam aturan yang lebih operasional dan relevan dengan kondisi lokal.¹⁶

¹⁵ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Bandung: Alfabeta, 2017, hlm. 11-12

¹⁶ Lihat uraian kerangka prinsip dasar penanggulangan bencana dalam regulasi nasional, hlm. 6-10.

Pada tingkat daerah, kerangka regulasi di Provinsi Sumatera Selatan telah dibentuk melalui sejumlah peraturan yang mengatur kelembagaan, perencanaan kebijakan, serta mekanisme penanggulangan bencana. Kehadiran peraturan daerah yang menetapkan struktur kelembagaan khusus untuk menangani bencana merupakan prasyarat untuk memastikan adanya aktor yang bertanggung jawab secara administratif. Selain itu, peraturan gubernur mengenai rencana penanggulangan bencana berfungsi sebagai pedoman operasional yang menjabarkan instrumen identifikasi risiko, pembagian tanggung jawab antar perangkat daerah, hingga tata kerja koordinasi antarsektor. Instrumen-instrumen ini pada dasarnya menunjukkan bahwa kerangka normatif telah tersedia, meskipun kualitas implementasinya masih bergantung pada dinamika kebijakan di tingkat pelaksana.¹⁷

Efektivitas kerangka regulasi sangat dipengaruhi oleh dua faktor utama pertama, keselarasan antar-peraturan; kedua, kejelasan alur kewenangan. Pada beberapa kasus, dokumen kebijakan daerah masih menempatkan tugas pencegahan, mitigasi, dan penegakan hukum dalam satu kerangka besar tanpa membedakan indikator keberhasilan masing-masing fungsi. Hal ini menimbulkan potensi tumpang tindih kewenangan, terutama antara lembaga teknis lingkungan dan lembaga penanggulangan bencana. Ketidaktegasan pembagian fungsi seperti ini dapat melemahkan daya paksa regulasi, karena tindak lanjut penanganan bencana sering bergantung pada interpretasi masing-masing instansi. Situasi demikian menunjukkan bahwa meskipun regulasi telah tersedia, efektivitasnya sangat ditentukan oleh konsistensi penerapan dan kemampuan koordinasi birokrasi daerah.¹⁸

Kritikal lainnya terletak pada respons regulasi terhadap karakteristik bencana ekologis yang bersifat berulang, seperti kebakaran lahan gambut dan banjir musiman. Dua jenis bencana ini menuntut kebijakan berbasis risiko jangka panjang, bukan sekadar respons darurat. Karena itu, suatu kerangka legal dikatakan efektif apabila mampu mengatur instrumen pemetaan risiko, mekanisme pemulihan ekosistem, dan pengawasan penggunaan ruang secara preventif. Dengan kata lain, efektivitas regulasi tidak hanya diukur dari keberadaannya secara formal, tetapi dari sejauh mana aturan tersebut dapat mengatasi akar masalah ekologis yang melatarbelakangi bencana di daerah. Dalam konteks ini, evaluasi menunjukkan bahwa regulasi daerah sudah mengatur struktur kelembagaan dan langkah penanganan umum, namun penguatan norma terkait pencegahan dan pemulihan jangka panjang masih diperlukan agar kebijakan lebih adaptif terhadap dinamika lingkungan.¹⁹

Dengan demikian, analisis pada poin ini menunjukkan bahwa kerangka regulasi penanggulangan bencana lingkungan di Provinsi Sumatera Selatan pada dasarnya telah dibangun, namun efektivitasnya bergantung pada sinkronisasi antar-peraturan, kejelasan kewenangan, serta kemampuan regulasi tersebut merespons risiko ekologis yang bersifat khas dan berulang. Kerangka hukum yang kuat harus didukung oleh

¹⁷ Dokumen perencanaan penanggulangan bencana daerah, hlm. 12–18.

¹⁸ Evaluasi harmonisasi kebijakan penanggulangan bencana tingkat daerah, hlm. 4–7.

¹⁹ Analisis kebijakan pencegahan dan mitigasi risiko ekologis jangka panjang, hlm. 21–25.

mekanisme operasional yang konkret serta kemampuan implementasi yang konsisten di tingkat pelaksana.

2. Evaluasi Implementasi Kebijakan Penanggulangan Bencana Lingkungan oleh Pemerintah Daerah

Implementasi kebijakan penanggulangan bencana lingkungan pada tingkat daerah dapat dievaluasi melalui data empiris yang menggambarkan frekuensi kejadian bencana, kapasitas operasional pemerintah, serta kualitas koordinasi antar-instansi. Dalam konteks Sumatera Selatan, data beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa ancaman bencana ekologis masih berada pada tingkat yang mengkhawatirkan, sehingga efektivitas kebijakan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah menerjemahkan regulasi ke dalam tindakan nyata.

Salah satu indikator implementasi yang paling terlihat adalah penanganan kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Data tahun 2024 menunjukkan adanya 1.506 kejadian karhutla dengan luas lahan terbakar sekitar 15.422,5 hektar, angka yang menunjukkan bahwa kebijakan pencegahan belum berjalan optimal.²⁰ Bahkan pada awal tahun 2025, hingga bulan Juli tercatat 33 kejadian karhutla dengan luas terdampak sekitar 43,08 hektar.²¹ Walaupun luasannya relatif lebih kecil, keberlanjutan kejadian sampai tahun berjalan menunjukkan bahwa titik-titik rawan masih belum mampu ditangani secara permanen. Angka tersebut juga memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan cenderung lebih efektif pada aspek respons dan pemadaman, namun masih kurang kuat pada aspek pencegahan jangka panjang.

Di sisi lain, implementasi kebijakan deteksi dini mulai menunjukkan perkembangan. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika melaporkan bahwa sekitar 79% wilayah Sumatera Selatan telah memasuki musim kemarau pada pertengahan 2025, sehingga status kewaspadaan ditingkatkan dan peringatan dini dikeluarkan hampir setiap hari.²² Kehadiran sistem peringatan dini berfungsi sebagai instrumen implementatif untuk memetakan tingkat bahaya kebakaran melalui indeks bahaya kebakaran (Fire Danger Index). Namun efektivitas sistem ini tetap ditentukan oleh kecepatan pemerintah daerah menindaklanjuti peringatan dengan mobilisasi personel, pemadaman dini, dan pengawasan di lapangan.

Selain kesiapsiagaan dan respons, implementasi kebijakan juga tampak dalam program mitigasi yang dilakukan pemerintah daerah. Sumatera Selatan memiliki wilayah gambut yang luas, dan dalam praktiknya kebijakan mitigasi karhutla dilakukan melalui pembangunan dan perbaikan kanal blocking, revegetasi lahan gambut, serta patroli rutin di kawasan rawan. Selama tahun 2024–2025, pemerintah daerah tercatat melakukan perbaikan atau pembangunan lebih dari 60 kanal blocking serta melaksanakan kegiatan penanaman kembali pada sekitar 1.000 hektar lahan gambut.²³ Upaya ini menunjukkan adanya implementasi kebijakan mitigasi yang

²⁰ Data kejadian dan luas kebakaran hutan dan lahan Sumatera Selatan tahun 2024, hlm. 3–7.

²¹ Laporan BPBD Sumatera Selatan mengenai kejadian karhutla hingga Juli 2025, hlm. 1–2.

²² Prakiraan iklim dan status kewaspadaan kebakaran oleh badan meteorologi tahun 2025, hlm. 6–8.

²³ Laporan kegiatan mitigasi dan restorasi gambut tahun 2024–2025, hlm. 10–12.

bersifat jangka panjang, meskipun cakupan pengerjaan masih belum sebanding dengan luas keseluruhan lahan gambut yang mencapai lebih dari satu juta hektar.

Kapasitas kelembagaan juga menjadi elemen penting dari implementasi kebijakan. Pada tahun 2024, pemerintah daerah memperkuat sarana dan prasarana melalui penambahan 20 unit mobil pemadam, 50 pompa portabel, serta pengerahan sekitar 1.000 personel gabungan yang terdiri dari BPBD, TNI, Polri, serta Masyarakat Peduli Api.²⁴ Peningkatan kapasitas ini menunjukkan adanya progres, namun skala ancaman yang luas membuat kebutuhan personel dan peralatan tetap jauh lebih tinggi daripada yang tersedia. Kondisi ini menjelaskan mengapa penanganan sering kali bergantung pada bantuan lintas daerah atau pemerintah pusat.

Aspek pendanaan juga mencerminkan kualitas implementasi kebijakan. Evaluasi anggaran 2023–2024 menunjukkan bahwa hanya sekitar 28% anggaran penanggulangan bencana yang dialokasikan untuk pencegahan dan mitigasi, sementara sisanya digunakan untuk penanganan darurat.²⁵ Alokasi yang berat pada respons membuat upaya pencegahan tidak dapat dilakukan secara komprehensif, sehingga pola karhutla berulang setiap tahun. Ketidakseimbangan anggaran ini sekaligus memperkuat kesimpulan bahwa implementasi kebijakan masih bersifat reaktif, bukan preventif.

Aspek terakhir adalah penegakan hukum. Meskipun perangkat hukum telah tersedia, implementasinya sering menemui hambatan. Sepanjang 2023–2024, aparat menerima lebih dari 50 laporan terkait dugaan pembakaran lahan, namun sebagian besar kasus tidak dapat dilanjutkan ke proses hukum karena minimnya bukti lapangan dan keterbatasan sumber daya pengawasan.²⁶ Ketidaktegasan penegakan hukum ini membuat pelanggaran benih api (fire-setting) dan pembukaan lahan dengan cara membakar terus berulang, yang berarti implementasi kebijakan belum memberikan efek jera yang memadai.

Secara keseluruhan, data menunjukkan bahwa implementasi kebijakan penanggulangan bencana lingkungan telah dilakukan melalui berbagai program respons, deteksi dini, mitigasi, serta peningkatan kapasitas. Namun efektivitas pelaksanaannya masih terbatas oleh faktor kapasitas kelembagaan, ketidakseimbangan alokasi anggaran, koordinasi yang belum optimal, serta lemahnya penegakan hukum. Kondisi empiris berupa tingginya frekuensi karhutla dan potensi banjir musiman memperlihatkan bahwa implementasi kebijakan masih memerlukan penguatan pada aspek pencegahan dan pengawasan agar bencana ekologis dapat dikurangi secara signifikan.

3. Tantangan Tata Kelola Hukum dan Rekomendasi Penguatan Kebijakan Berbasis Risiko di Provinsi Sumatera Selatan

Tantangan tata kelola hukum dalam penanggulangan bencana lingkungan tidak hanya berakar pada kekurangan regulasi, tetapi juga pada kemampuan pemerintah daerah

²⁴ Dokumen peningkatan kapasitas sarana pemadaman dan kesiapsiagaan personel, hlm. 14–18.

²⁵ Analisis alokasi anggaran penanggulangan bencana tahun 2023–2024, hlm. 12–17.

²⁶ Rekapitulasi laporan penegakan hukum karhutla tahun 2023–2024, hlm. 21–24.

menerjemahkan norma hukum menjadi tindakan terukur. Meskipun kerangka peraturan telah tersedia, implementasi kebijakan di daerah masih menghadapi sejumlah persoalan struktural dan operasional yang memengaruhi efektivitas penanggulangan bencana.

Tantangan pertama terletak pada fragmentasi kewenangan antar-instansi. Penanganan karhutla, banjir, dan bencana hidrometeorologis lain melibatkan berbagai perangkat daerah seperti dinas lingkungan hidup, badan penanggulangan bencana, kehutanan, hingga pemerintah kabupaten/kota. Namun koordinasi antarsektor masih belum terintegrasi sepenuhnya. Hal ini terlihat dari variasi data hotspot dan luas lahan terbakar antara lembaga yang melakukan pemantauan, yang pada tahun 2024 misalnya menunjukkan perbedaan jumlah kejadian meskipun berada dalam wilayah administrasi yang sama.²⁷ Ketidaksinkronan data tersebut membuat proses perencanaan, tindakan lapangan, dan penegakan sanksi menjadi tidak efektif.

Tantangan kedua berkaitan dengan keterbatasan instrumen pengawasan dan penegakan hukum. Data sepanjang 2023–2024 mencatat lebih dari 50 laporan pembakaran lahan yang diterima aparat, namun sebagian besar tidak berlanjut pada proses hukum karena kesulitan pembuktian dan minimnya personel pengawas lapangan.²⁸ Pada kasus karhutla 2024–2025, sebagian besar kejadian teridentifikasi melalui citra satelit, namun verifikasi faktual di lapangan tidak dapat segera dilakukan akibat keterbatasan personel dan sarana. Kondisi tersebut menjadikan pelanggar lingkungan tidak memperoleh efek jera yang memadai, sehingga pola pembakaran berulang tetap terjadi, terutama pada wilayah gambut dengan sejarah kebakaran lebih dari lima tahun berturut-turut.

Tantangan ketiga menyangkut ketidakseimbangan antara anggaran pencegahan dan anggaran penanganan darurat. Alokasi anggaran daerah tahun 2023–2024 menunjukkan bahwa kurang dari sepertiga anggaran diarahkan pada upaya mitigasi seperti pembuatan sekat kanal, restorasi gambut, dan edukasi masyarakat, sementara sebagian besar digunakan untuk pemadaman dan respons darurat.²⁹ Ketimpangan ini membuat kebijakan lebih bersifat reaktif daripada preventif. Akibatnya, ketika musim kemarau 2024 menghasilkan lebih dari 1.500 kejadian karhutla, pemerintah daerah harus bekerja dalam kondisi darurat karena investasi jangka panjang pada pencegahan belum optimal.³⁰

Tantangan keempat berkaitan dengan kualitas kapasitas teknis dan sumber daya manusia. Meskipun pemerintah daerah telah mengerahkan sekitar 1.000 personel gabungan pada 2024, jumlah tersebut belum sebanding dengan luas kawasan rawan bencana yang mencakup wilayah gambut, hutan produksi, dan desa rawan karhutla.³¹ Keterbatasan teknis juga terlihat pada penggunaan teknologi peringatan dini yang

²⁷ Evaluasi pemanfaatan data pemantauan hotspot dan perbedaan pencatatan antarinstansi, hlm. 5–8.

²⁸ Rekapitulasi laporan pembakaran lahan dan tindak lanjut penegakan hukum tahun 2023–2024, hlm. 21–24.

²⁹ Analisis alokasi anggaran pencegahan dan penanganan darurat bencana ekologis, hlm. 12–17.

³⁰ Data kejadian karhutla dan distribusi wilayah terbakar tahun 2024, hlm. 3–7.

³¹ Dokumen peningkatan kapasitas personel dan sarana pemadaman tahun 2024, hlm. 14–18.

masih terpusat, sehingga pemeriksaan lapangan sulit dilakukan secara cepat dan merata.

Menghadapi tantangan tersebut, terdapat beberapa rekomendasi yang dapat memperkuat efektivitas kebijakan. Pertama, diperlukan integrasi tata kelola data berbasis satu sistem pemantauan risiko yang menggabungkan data hotspot, curah hujan, vegetasi gambut, dan riwayat kebakaran per kecamatan. Integrasi data akan mempermudah pemerintah daerah memetakan lokasi prioritas intervensi dan meningkatkan kecepatan respons. Kedua, perlu dilakukan penguatan instrumen penegakan hukum administratif melalui mekanisme sanksi yang progresif, seperti penghentian sementara aktivitas perusahaan pada wilayah yang berulang kali terbakar atau penambahan kewajiban pemulihan ekologis secara langsung. Ketiga, rekomendasinya adalah menaikkan porsi anggaran pencegahan, terutama pada restorasi gambut, pembangunan sekat kanal, dan penyediaan sarana pemadaman berbasis desa yang lebih dekat dengan sumber kebakaran.

Selain itu, pemerintah daerah perlu mengembangkan model tata kelola berbasis risiko (*risk-based governance*) dengan menempatkan pencegahan sebagai prioritas utama. Model ini menuntut adanya pemetaan risiko tahunan, indikator performa kelembagaan, serta evaluasi berkala terhadap efektivitas tindakan pencegahan. Pendekatan ini akan lebih efektif dalam menghadapi pola bencana yang bersifat berulang, seperti karhutla dan banjir musiman, dibandingkan pendekatan responsif yang hanya aktif pada saat kejadian sudah berlangsung. Dengan demikian, penguatan tata kelola hukum tidak hanya bertujuan mengoptimalkan regulasi yang sudah ada, tetapi juga membangun sistem penanggulangan bencana yang adaptif dan berkelanjutan.

C. Kesimpulan

Kerangka regulasi penanggulangan bencana lingkungan di Provinsi Sumatera Selatan telah dibangun melalui perpaduan norma nasional dan peraturan daerah yang mengatur kelembagaan, perencanaan, serta mekanisme penanganan bencana. Meskipun struktur hukum tersebut relatif lengkap, efektivitasnya sangat ditentukan oleh sinkronisasi antar-regulasi dan kejelasan pembagian kewenangan. Tanpa harmonisasi dan penajaman mandat kelembagaan, regulasi yang tersedia sulit menjawab sifat bencana ekologis yang berulang serta tidak mampu mengatasi akar persoalan seperti kerentanan lahan gambut, degradasi Daerah Aliran Sungai, dan dinamika risiko iklim yang meningkat dari tahun ke tahun.

Implementasi kebijakan penanggulangan bencana menunjukkan bahwa upaya respons, deteksi dini, dan mitigasi telah berjalan, tetapi hasilnya belum sepenuhnya efektif. Data empiris yang mencatat lebih dari seribu kejadian karhutla pada 2024 dan kejadian lanjutan pada 2025 menunjukkan bahwa pencegahan masih lemah. Pembangunan kanal blocking, revegetasi gambut, penambahan sarana pemadam, serta pengerahan personel gabungan memang menunjukkan adanya progres, tetapi ketidakseimbangan anggaran di

mana pencegahan hanya memperoleh porsi kecil membuat pola kebakaran dan banjir musiman terus berulang. Lemahnya penegakan hukum turut memperburuk keadaan, karena pelanggar lingkungan tidak memperoleh efek jera yang memadai.

Tantangan tata kelola hukum semakin tampak dari ketidakselarasan data, keterbatasan pengawasan lapangan, serta minimnya integrasi kebijakan berbasis risiko. Kesulitan pembuktian di lapangan, koordinasi yang terfragmentasi, dan kapasitas teknis yang belum sebanding dengan luas wilayah rawan menyebabkan kebijakan pencegahan dan mitigasi tidak berjalan optimal. Untuk membangun sistem yang lebih efektif dan berkelanjutan, pemerintah daerah perlu memperkuat integrasi data pemantauan, meningkatkan porsi anggaran pencegahan, mempertegas instrumen sanksi administratif, serta menerapkan pendekatan tata kelola berbasis risiko agar kebijakan tidak lagi bersifat reaktif melainkan mampu mengurangi potensi bencana secara sistematis.

D. Daftar Pustaka

Buku, Artikel, dan Laporan

- Aulia, M. Zulfa. "Hukum Progresif dari Satjipto Rahardjo: Riwayat, Urgensi, dan Relevansi." *Undang: Jurnal Hukum* 1, no. 1 (2018): 159–185.
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana, *Indeks Risiko Bencana Indonesia 2024* (Jakarta: BNPB, 2024)
- Hutan Kita Institute, "Karhutla Berulang-ulang Tidak Bisa Dibiarkan: Sumatera Selatan," Policy Brief, 2023
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, "Deteksi Hotspot Indonesia 5 Desember 2024," Laporan Pemantauan Harian
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan; Kumpulan Karya Tulis*. Disunting oleh Otje Salman dan Eddy Damian. Bandung: Pusat Studi Wawasan Nusantara, Hukum dan Pembangunan bekerjasama dengan Penerbit Alumni, cetakan kedua, 2006.
- Lev, Daniel S. *Hukum dan Politik di Indonesia*. Diterjemahkan oleh Nirwono dan AE Priyono. Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 1990.
- Mongabay Indonesia, "Sumatera Selatan Belum Bebas Karhutla, Ini Buktinya," 5 Oktober 2024
- Rahardjo, Satjipto. *Hukum dan Perilaku*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Bandung: Alfabeta, 2017.
- Supeli, Karlina. "Ancaman terhadap Ilmu Pengetahuan." 27 April 2019. Diakses 2 Mei 2019. <https://www.indonesiana.id/read/117282/ancaman-terhadap-ilmu-pengetahuan-karlina-supelli>.
- Tanya, Bernard L., Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage. *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, cetakan keempat, 2013.
- Wahid, Salahuddin. "Dinamika Bhineka Tunggal Ika." *Harian Kompas*, 7 Januari 2017.

Wignjosebroto, Soetandyo. "Penelitian Hukum dan Hakikatnya sebagai Penelitian Ilmiah." Dalam *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*, disunting oleh Sulistyowati Irianto dan Shidarta, 83–120. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

Peraturan dan Putusan Hukum

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana,

Republik Indonesia, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 14 Tahun 2024 tentang Pengawasan dan Sanksi Administratif Lingkungan Hidup

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 11 Tahun 2009

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 10 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana

Republik Indonesia, Peraturan Gubernur Sumatera Selatan Nomor 35 Tahun 2023 tentang Rencana Penanggulangan Bencana,

Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, Rencana Aksi Daerah Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca 2010–2030

Republik Indonesia, Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 4 Tahun 2020 tentang RUED