

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki hamparan hutan yang luas terbentang dari ujung barat sampai timur. Keberadaan hutan dapat memberikan dampak positif maupun negatif, bergantung faktor manusia disekitarnya. Apabila kita memelihara hutan tersebut, maka hutan tersebut akan melindungi kita. Namun sebaliknya jika kita tidak menjaga hutan tersebut, maka hutan tersebut dapat menjadi dampak negatif bagi kita yaitu dapat menyebabkan terjadinya tidak keseimbangan ekosistem dan bahkan dapat menyebabkan kebakaran hutan.¹ Kebakaran hutan dan kebakaran lahan adalah dua hal yang berbeda, letak perbedaannya yakni kebakaran hutan adalah kebakaran yang terjadi di kawasan hutan. Sedangkan, kebakaran lahan adalah kebakaran yang terjadi di luar kawasan hutan. Keduanya dapat terjadi akibat kesengajaan ataupun tidak disengaja.²

Sejak tahun 1997 sampai saat ini, kebakaran hutan dan lahan terjadi setiap musim kemarau tiba, wilayah di Indonesia yang paling sering mengalami kebakaran hutan dan lahan berada di Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan, kedua Pulau tersebut dapat dikatakan merupakan penyumbang kebakaran terbesar di Indonesia. Berdasarkan data dari Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (SiPongi) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sejak tahun 2016 hingga tahun 2021

¹ M. Noor Syaid, 2010, *Mengenal Jenis Hutan di Indonesia*, ALPRIN, Semarang, hlm 1

² Muhammad Hatta, 2008. *Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sifat-Sifat Tanah di Kecamatan Besitdang Kabupaten Langkat*. Skripsi. Medan: USU, hlm 3

tercatat seluas 381.951,81 hektar hutan dan lahan terbakar di wilayah Provinsi Kalimantan Tengah,³ kebakaran hutan dan lahan tersebut menjadi penyebab bencana kabut asap yang berdampak bagi di sekitar yang berdekatan dengan tempat kejadian kebakaran tersebut, hal tersebut akan lebih parah jika kebakaran tersebut terjadi di kawasan hutan, yang di mana kawasan hutan biasanya memiliki tingkat kesulitan yang tinggi untuk dipadamkan.

Salah satu lokasi yang saat ini masih sering terjadi kebakaran hutan di Provinsi Kalimantan Tengah adalah di Taman Nasional Sebangau. Taman Nasional Sebangau merupakan salah satu kawasan Taman Nasional yang berekosistem gambut terbesar di Kalimantan Tengah dan merupakan salah satu kawasan pelestarian rawa gambut terbesar di Indonesia. Selain itu, Taman Nasional Sebangau mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, pemanfaatan secara lestari sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya. Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor SK.8108/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/11/2018 Kawasan Taman Nasional Sebangau memiliki luas 537.126 hektar dan memiliki 3 pembagian zona administratif yaitu zona I terletak di Kota Palangka Raya, zona II terletak di Kabupaten Pulang Pisau, dan zona III terletak di Kabupaten Katingan. Kawasan tersebut termasuk ke dalam kelompok *histosol* (tanah gambut) dengan ketebalan 40-60 cm. Taman Nasional Sebangau yang terletak di zona I yaitu Kota Palangka Raya, menjadi

³ SiPongi Karhutla Monitoring Sistem, http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran diakses pada tanggal 6 September 2021.

salah satu kawasan penyumbang *hotspot* (titik panas) terbesar di kawasan tersebut.⁴

Kondisi Taman Nasional Sebangau yang sangat luas menjadi salah satu penghambat regu pemadam kebakaran, karena jika terjadi kebakaran di tengah kawasan hutan tersebut akan sulit untuk dijangkau. Untuk menuju ke tengah kawasan tersebut membutuhkan waktu yang cukup lama, satu-satunya akses yang di miliki regu pemadam adalah melewati kanal/parit yang telah ada sebelum menjadi Taman Nasional Sebangau. Kanal/parit tersebut hanya dapat dilalui 1 perahu nelayan, perahu kecil tersebut berkapasitas untuk 2-3 orang dan 1 alat pompa air beserta selang air, untuk membantu proses pemadaman setidaknya membutuhkan 2-3 kapal kecil untuk membawa regu pemadam dan peralatan penunjang proses pemadam.

Persoalan kebakaran hutan yang terjadi menjadi perhatian pemerintah. Pada tahun 2016 Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan mengeluarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (PermenLHK No. P.32). Kebijakan yang dikeluarkan sebagai wujud komitmen Pemerintah dalam upaya menanggulangi kebakaran. Peraturan Menteri tersebut panduan Pemerintah Kota Palangkaraya dan khususnya Pihak Balai Taman Nasional Sebangau dalam menjamin terselenggaranya pengendalian kebakaran hutan secara terencana, terpadu, terkoordinasi, dan menyeluruh. Serta memberikan perlindungan kepada

⁴ Taman Nasional Sebangau <https://www.tnsebangau.com/taman-nasional-sebangau/> diakses pada tanggal 8 september 2021

seluruh masyarakat dari dampak kebakaran hutan dan mendorong partisipasi masyarakat dalam upaya pengendalian kebakaran hutan untuk menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup.

Pengendalian kebakaran hutan membutuhkan adanya peran serta dari masyarakat. Pelibatan masyarakat melalui kegiatan pemberdayaan menjadi salah satu cara untuk mengoptimalkan kegiatan pengendalian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 PermenLHK No P.32. Regulasi tersebut menunjukkan pemberdayaan masyarakat dilakukan dengan prinsip memperkuat kemampuan dan kemandirian dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan.

Pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Balai Taman Nasional Sebangau dengan cara membentuk Masyarakat Peduli Api (MPA). MPA dibentuk pada tahun 2007 dengan tujuan membantu tugas pokok penanggulangan kebakaran di kawasan Taman Nasional Sebangau, maupun di luar kawasan Taman Nasional Sebangau. Pada prakteknya, keberadaan MPA belum optimal, dikarenakan adanya keterbatasan sumber daya manusia dan sarana prasarana yang ada. Sehingga perlu adanya pelibatan peran serta masyarakat yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada MPA.

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis ingin melakukan penelitian dengan judul Pemberdayaan Masyarakat Dalam Upaya Pengendalian Kebakaran Hutan Di Taman Nasional Sebangau Di Kota Palangka Raya Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016

Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pemberdayaan masyarakat dalam upaya pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau di Kota Palangka Raya berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan?
2. Apa saja kendala dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau Kota Palangka Raya?
3. Apa solusi untuk mengatasi persoalan terhadap kendala yang ada?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah di rumuskan maka tujuan penelitian sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi dari Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan terhadap pemberdayaan masyarakat mengenai pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau di Kota Palangka Raya Kalimantan Tengah.
2. Untuk mengetahui apa saja kendala dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat mengenai pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau Kota Palangka Raya.

4. Untuk mengetahui apa solusi untuk mengatasi persoalan terhadap kendala yang ada.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum dalam bidang yang umum dan pada bidang hukum khususnya terkait dengan pemberdayaan masyarakat dalam upaya pengendalian kebakaran hutan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para pihak yang berkaitan, yakni:

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada Pemerintah dalam memberikan kebijakan mengenai upaya pengendalian kebakaran hutan melalui pemberdayaan masyarakat dalam upaya pengendalian kebakaran hutan.
- b) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan bagi masyarakat khususnya yang berada di sekitar Taman Nasional Sebangau untuk turut serta dalam pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau.
- c) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada penulis agar lebih memahami mengenai peraturan yang berkaitan dengan

pengendalian kebakaran hutan dan mengetahui peran masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan di Taman Nasional Sebangau.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian hukum dengan judul Pemberdayaan Masyarakat Dalam Upaya Pengendalian Kebakaran Hutan di Taman Nasional Sebangau di Kota Palangka Raya Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, merupakan karya asli penulis bukan dari hasil plagiasi. Ada beberapa penelitian berupa jurnal, skripsi dan tesis yang terkait dengan tema kebakaran hutan, yaitu:

1. Alfiyan Mardiansyah, menulis jurnal dengan judul “Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Di Provinsi Sumatera Selatan (*The Urgency Of The Establishment Of Regional Regulation On Forest Fire And Land Control In South Sumatera*)” dalam jurnal Legalisasi Indonesia Vol 13 No 02 Juni 2016 : 153-160.⁵ Kebakaran Hutan dan lahan yang menyebabkan kabut asap telah menjadi permasalahan yang serius di negara Indonesia dalam beberapa tahun terakhir. Kerugian yang diderita akibat bencana kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap

⁵ Alfiyan Mardiansyah, 2016. *Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan Di Provinsi Sumatera Selatan (The Urgency Of The Establishment Of Regional Regulation On Forest Fire And Land Control In South Sumatera)*. Jurnal Legalisasi Indonesia, Vol 13, No 02, Hlm, 153.

sangat besar. Provinsi Sumatera Selatan adalah salah satu provinsi yang rawan terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan, Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan membentuk Peraturan Gubernur sebagai panduan teknis Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk melakukan peningkatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dan atau hutan melalui kegiatan pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca kebakaran/pemulihan, melakukan kerjasama dan saling berkoordinasi dan meningkatkan peran serta masyarakat. Namun, dalam rangka menjamin kepastian hukum dalam upaya pengendalian, pembakaran hutan dan lahan dan atau hutan, diperlukan adanya peraturan daerah yang khusus mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Pada tahun 2016 Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan telah merencanakan untuk membuat Peraturan Daerah yang mengatur mengenai penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana Permasalahan Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia dan Urgensi Pembentukan Peraturan Daerah tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan.

2. Myrna A. Safitria, menulis jurnal dengan judul “Sinergi Adaptasi Kearifan Lokal Dan Pemberdayaan Hukum Dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan lahan gambut di Indonesia” dalam jurnal Bina

Hukum Lingkungan Volume 4, No.2, April 2020.⁶ Sejak 2015, Pemerintah Indonesia mengintensifkan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut. Sebanyak 35% areal terbakar tahun 2015 dari ekosistem gambut. Penegakan hukum terhadap pembakaran hutan dan lahan semakin dipertegas. Namun demikian, banyak masyarakat terbiasa melakukan pembakaran untuk menurunkan tingkat keasaman tanah. Perlindungan terhadap kearifan lokal dalam kegiatan pembakaran hutan dan lahan telah diberikan Undang-Undang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Hal ini menimbulkan kontradiksi antara penegakan hukum dengan perlindungan kearifan lokal. Paper ini membahas upaya menyelaraskan penegakan hukum dengan perlindungan kearifan lokal. Melalui penelitian sosio-legal yang menggabungkan metode penelitian hukum normatif dengan *participatory action research*, paper ini mengusulkan untuk meninjau ulang konsep kearifan lokal pada ekosistem yang rusak. Disimpulkan bahwa kearifan lokal memerlukan adaptasi. Di samping itu, penegakan hukum perlu diimbangi dengan pemberdayaan hukum dan pendampingan teknologi pertanian agar tidak menimbulkan pelanggaran hak-hak fundamental pada masyarakat. Rumusan masalahnya adalah bagaimana upaya konkrit yang seharusnya dilakukan Pemerintah

⁶ Myrna A, Safitria.2020, "Sinergi Adaptasi Kearifan Lokal Dan Pemberdayaan Hukum Dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan lahan Gambut Di Indonesia".Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Vol 4, No.2, Hlm, 199.

Indonesia dalam menyelaraskan penegakan hukum dengan perlindungan kearifan lokal. Bagaimana pula upaya pengembangan teknologi pertanian tanpa bakar dapat menunjang inovasi dan adaptasi kearifan lokal dan bagaimana pemberdayaan hukum melalui Pendidikan kepada paralegal desa dapat menjadi jembatan yang menghubungkan penegakan hukum dan perlindungan pada kearifan lokal.

3. Rio Christiawan, menulis jurnal dengan judul “Pendekatan Holistik-Ekologis Sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia” dalam jurnal *Mimbar Hukum* Volume 31, Nomor 1, Februari 2019, Halaman 1-14⁷ tidak optimalnya penegakan hukum secara konvensional sebagai bentuk penyelesaian terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan disebabkan karena kurangnya pengetahuan para penegak hukum terkait tata cara penanganan aspek hukum kebakaran hutan dan lahan maupun terjadinya penyimpangan pada proses penegakan hukum konvensional baik di tingkat kepolisian hingga tingkat pengadilan. akibatnya tidak saja warga negara yang dirugikan tetapi juga tidak jelasnya proses penegakan hukum konvensional akan menyebabkan terjadinya penyimpangan dalam proses penegakan hukum. Rumusan masalahnya adalah membahas Bagaimana perbandingan penegakan hukum secara

⁷ Rio Christiawan, 2019, *Pendekatan Holistik-Ekologis Sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Kebakaran Hutan dan lahan di Indonesia MIMBAR HUKUM* Volume 31, Nomor 1, hlm, 1.

konvensional dan kemungkinan penegakan hukum lingkungan dalam hal terjadinya kebakaran hutan dan lahan dengan menggunakan pendekatan holistik-ekologis.

Berdasarkan 3 (tiga) penulisan hukum berupa penelitian di atas maka letak persamaannya ada pada pembahasan mengenai kebakaran hutan dan letak perbedaannya ada pada, penelitian pertama fokus penelitiannya pada Pemerintah Kota Sumatera Selatan agar dapat mengeluarkan Peraturan Daerah mengenai kebakaran hutan dan lahan, sedangkan penulis menggunakan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan. Penelitian yang kedua letak perbedaannya terdapat pada pemberdayaan hukum melalui Pendidikan paralegal desa, sedangkan penulis akan menekankan pada pemberdayaan masyarakat dalam bentuk masyarakat peduli api. Penelitian yang ketiga perbedaannya terletak pada penegakan hukum yang dilakukan dengan pendekatan holistik-ekologis, sedangkan penulis menekankan pada kajian mengenai pemberdayaan masyarakat.

F. Batasan Konsep

1. Kebakaran Hutan

Suatu peristiwa kebakaran hutan, baik alami maupun oleh perbuatan manusia, yang ditandai dengan penjalaran api dengan bebas serta mengkonsumsi bahan bakar hutan yang dilaluinya.⁸

⁸ Adinugroho, dkk, 2005, *Panduan Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan Gambut. Proyek*

2. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan Masyarakat adalah upaya untuk membuat masyarakat menjadi berdaya atau upaya meningkatkan kemampuan masyarakat dalam kehidupannya, dalam konteks masyarakat di sekitar hutan, pemberdayaan dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan mereka memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya.⁹

3. Pengendalian Kebakaran Hutan

Pengendalian kebakaran hutan adalah semua usaha yang mencakup kegiatan-kegiatan berupa pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca kebakaran hutan.¹⁰

4. Taman Nasional Sebangau Kota Palangka Raya

Taman Nasional Sebangau adalah kawasan pelestarian alam yang mempunyai ekosistem asli, dikelola dengan sistem zonasi yang dimanfaatkan untuk tujuan penelitian, ilmu pengetahuan, pendidikan, menunjang budidaya, pariwisata dan rekreasi.¹¹

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang

Climate Change, Forests and Peatlands in Indonesia. Wetlands International – Indonesia Programme dan Wildlife Habitat Canada. Bogor. Indonesia. hlm, 9.

⁹ Sri Nurhayati Qodriyatun, 2013, *Pengentasan Kemiskinan Masyarakat Sekitar Hutan Konservasi: Studi Pemberdayaan Masyarakat Melalui Model Desa Konservasi*. Pusat Pengkajian, Penghutan dan lahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia. Jakarta Pusat. Indonesia. hlm, 6.

¹⁰ Adinugroho, dkk, Loc.Cit.

¹¹ <https://www.tnsebangau.com/taman-nasional-sebangau/> diakses tanggal 14 Oktober 2022

objek penelitiannya berupa norma hukum, konsep hukum, asas hukum dan doktrin hukum.

2. Sumber data

Data dalam penelitian hukum ini dikelompokkan menjadi 2 jenis data hukum, yaitu:

a) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat atau bahan yang berkait erat dengan permasalahan yang diteliti, meliputi:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan.
- 4) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2016 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan.
- 5) Peraturan Direktur Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim Nomor:p.3/ppt/set/kum.1/1/2018 tentang Pembentukan Dan Pembinaan Masyarakat Peduli Api.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder, yaitu memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan :

- 1) Pendapat Narasumber
- 2) Pendapat hukum yang diperoleh dari buku, jurnal, laporan hasil penelitian, surat kabar, majalah ilmiah;
- 3) Risalah, naskah otentik, data statistik dari instansi.

3. Cara Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data dilakukan dengan dua cara yaitu Studi Kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan dan membaca bahan-bahan Pustaka berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku serta literatur yang berkaitan. Serta Wawancara sebagai cara pengumpulan data yang dilakukan secara langsung dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada narasumber terkait dengan masalah dalam penelitian. Narasumber dalam penelitian ini adalah Bapak Yunus Abdurrahim Selaku Kepala Daerah Operasi (KADAOP) Taman Nasional Sebangau dan Bapak Abdullah selaku perwakilan dari Masyarakat Peduli Api Setia Sehati di Kota Palangka Raya.

4. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan yaitu wawancara dengan narasumber sesuai dengan permasalahan yang dibahas, kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif, sehingga diharapkan dapat memperoleh gambaran dan