

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara yang memiliki wilayah hutan yang luas dan termasuk sebagai penyumbang paru-paru dunia. Hingga 2017, menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan luas hutan di Indonesia mencapai 125.922.474 hektar.¹ Hutan merupakan suatu komponen yang penting untuk menciptakan keseimbangan lingkungan bagi makhluk hidup. Fungsi dari hutan antara lain fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produk. Selain hutan, Indonesia juga memiliki lahan yang cukup luas dan terdiri dari berbagai jenis tanah yang menghasilkan manfaat berbeda-beda tergantung dari jenis tanah tersebut. Lahan biasanya dimanfaatkan untuk ditanami tumbuhan maupun digunakan untuk kepentingan lainnya oleh perorangan atau perusahaan.

Pengelolaan hutan dan lahan memiliki aturan baik undang-undang, peraturan daerah, maupun yang lainnya yang bertujuan agar pemanfaatan hutan dan lahan dilakukan secara baik dan benar sehingga tidak melanggar hukum atau terjadi pengrusakan terhadap hutan. Aturan mengenai pengelolaan hutan terdapat pada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Namun, dalam realitasnya pengelolaan hutan dan lahan masih banyak dijumpai pengrusakan yang mengakibatkan

¹<https://www.google.co.id/amp/s/beritagar.id/artikel-amp/berita/luas-hutan-indonesia-menyusut> diakses pada tanggal 10 November 2018 pukul 20:00 WIB.

menyusutnya luas hutan secara berangsur. Pengrusakan tersebut dilakukan baik karena kepentingan industri dari para pemilik perusahaan tertentu, maupun karena kepentingan perorangan yang memiliki usaha dan sebagainya. Pengrusakan hutan dan lahan dilakukan dengan cara seperti penebangan liar, pembakaran, dan yang lainnya. Dari tindakan pengrusakan tersebut, timbul sejumlah dampak negatif bagi masyarakat disekitar lingkungan baik dari segi ekonomi sampai segi kesehatan.

Permasalahan yang sering terjadi sebagai penyebab dari menyusutnya luas hutan di Indonesia salah satunya adalah kebakaran hutan. Secara teoritis kebakaran hutan terjadi akibat adanya interaksi antara bahan bakar dengan suhu panas tertentu. Oleh karena itu untuk menanggulangnya perlu dihilangkan salah satu unsur tersebut seperti menghilangkan bahan bakar atau panasnya. Hal tersebut dilakukan dengan mencegah segala hal yang dapat memicu timbulnya api sehingga mengakibatkan kebakaran hutan dan lahan.

Kebakaran hutan dan lahan adalah terbakarnya hutan/lahan baik dalam skala kecil, sedang, sampai besar. Kebakaran hutan dapat terjadi karena dua faktor, yakni faktor ketidaksengajaan dan faktor kesengajaan. Faktor ketidaksengajaan merupakan faktor alami yang diakibatkan karena adanya musim kemarau yang menyebabkan mudahnya hutan untuk terbakar karena suhu panas yang tinggi. Sedangkan faktor kesengajaan diakibatkan oleh perbuatan manusia yang membakar hutan secara sengaja untuk kepentingan pribadi seperti pembukaan lahan maupun yang lainnya.

Pembukaan lahan dengan cara pembakaran dianggap sebagai cara yang lebih murah dan mudah dibandingkan dengan cara yang lainnya. Terlebih disaat musim kemarau, para pihak yang berkepentingan akan semakin lebih mudah dalam melakukan pembakaran karena suhu yang panas dan tidak ada curah hujan sehingga keadaan tersebut mendukung. Kebakaran hutan maupun lahan yang tidak ditindak secara cepat dapat mengakibatkan api semakin meluas dan lebih berdampak bagi masyarakat sekitar. Dampak dari segi ekonomi yakni adanya lahan masyarakat yang ikut terbakar, sedangkan dampak dari segi kesehatan adalah asap dari hasil pembakaran yang berdampak bagi pernafasan masyarakat sekitar.

Kabupaten Penajam Paser Utara yang terletak di Provinsi Kalimantan Timur adalah salah satu kawasan yang luas akan hutan serta lahannya serta salah satu daerah yang banyak ditemui kasus kebakaran hutan dan lahan. Di daerah tersebut banyak ditumbuhi berbagai macam tanaman karena keadaan iklim serta tanahnya yang mendukung, khususnya tanaman kelapa sawit. Namun, terkadang perusahaan maupun perorangan yang memiliki kepentingan baik dalam rangka membuka lahan untuk ditanami kelapa sawit maupun tanaman lain atau kepentingan yang lainnya menggunakan cara yang salah dalam pelaksanaannya yakni dengan membakar hutan/lahan. Lahan yang paling sering dibakar adalah lahan gambut, karena lahan gambut mudah terbakar sehingga akan mempercepat serta mempermudah proses pembakarannya.

Menurut data yang ada, dari tahun 2014-2018 masih terjadi kasus pembakaran hutan/lahan dan terjadi di setiap tahunnya. Padahal sudah ada

larangan untuk tidak membakar hutan/lahan, terlebih untuk kepentingan pembukaan lahan. Larangan tersebut tercantum di Peraturan Daerah Kalimantan Timur nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Dalam Pasal 2 ayat 1 yang berbunyi “setiap orang dan/atau penanggung jawab usaha pengelolaan hutan dan lahan dilarang membakar hutan dan/lahan dan/atau melakukan tindakan yang dapat menimbulkan kebakaran hutan dan/atau lahan”. Pasal tersebut menjelaskan secara tegas bahwa perbuatan membakar hutan/lahan merupakan tindakan yang melanggar peraturan dan dapat dikenai sanksi bagi yang melakukannya. Adapun ketentuan sanksi berupa pidana penjara dan denda sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan perundangan yang berlaku.² Selain itu, terdapat juga ketentuan sanksi administratif dengan tidak mengurangi sanksi pidana berupa ganti rugi dan apabila tidak dipenuhi maka sanksi dapat berupa:³

- a. Teguran Pemerintah
- b. Denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah)
- c. Penghentian pelayanan kegiatan
- d. Pencabutan ijin usaha perusahaan

Pemerintah Daerah Penajam Paser Utara pun sudah melakukan berbagai tindakan pencegahan seperti sosialisasi yang dilakukan oleh instansi terkait maupun dari pihak kepolisian. Hal tersebut merupakan tindakan preventif untuk mencegah kebakaran hutan sesuai dengan Pasal 1 ayat (15) Peraturan Daerah Kalimantan Timur nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan

² Pasal 37 Peraturan Daerah Kalimantan Timur Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

³ *Ibid.*

dan Lahan, yaitu “Sosialisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah kegiatan penyebar luasan informasi kebijakan-kebijakan tentang pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan dalam komunitas tertentu agar dipahami dan mendapatkan umpan balik atas informasi dimaksud”.

Di tahun 2014 terdapat kasus pembakaran lahan untuk membuka lahan baru yang membakar 15 hektar lahan termasuk hutan kota, sepanjang tahun 2014 kurang lebih 200 hektar lahan/hutan telah terbakar.⁴ Di tahun 2015, seluas 365 hektar terbakar, sedangkan pada tahun 2016 terdapat kebakaran seluas 383,735 hektar.⁵ Pada tahun 2017 terjadi kebakaran lahan seluas 2 hektar juga kebakaran di kawasan milik PT Agro Indomas Pamaluan.⁶ Kalimantan Timur masih menjadi sorotan karena lahannya yang masih luas serta kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Timur disebut sebagai penyumbang kabut asap hingga ke negara tetangga seperti Malaysia.⁷

Kebakaran lainnya juga terjadi di lahan milik CV Tenera. Meskipun tidak separah PT Agro Indomas Pamaluan, kebakaran tersebut juga menimbulkan kabut asap dan kerusakan hutan disekitar lahan. Dari kasus-kasus yang terjadi di Kalimantan Timur, Penajam Paser Utara termasuk kedalam penyumbang

⁴<http://sp.beritasatu.com/home/15-hektare-lahan-di-penajam-hangus-terbakar/65886> diakses pada tanggal 21 Oktober pukul 16:00 WIB.

⁵<https://poldakaltim.com/index.php/2017/03/02/kesiapsiagaan-mengantisipasi-karhutla-kapolres-ppu-gelar-rakor-dengan-perwakilan-perusahaan/> diakses pada tanggal 22 Oktober 2018 pukul 13:00 WIB.

⁶<http://www.klikpenajam.com/berita-4172-kebakaran-hutan-dan-lahan-terjadi-di-pamaluan-sepaku.html> diakses pada tanggal 22 Oktober 2018 pada 12:30 WIB.

⁷<https://www.korankaltim.com/headline/read/3442/kemarau-polisi-ppu-larang-warga-bakar-lahan-perkebunan> diakses pada tanggal 22 Oktober 2018 pukul 12:30 WIB.

kebakaran hutan dan lahan tersebut. Di tahun 2018, pada bulan juli hingga September terdapat 16 kasus kebakaran hutan/lahan.⁸

Mengingat banyaknya kasus yang telah terjadi dapat disimpulkan bahwa kejadian yang sama berulang kali terjadi di daerah tersebut. Berulangnya kejadian tersebut menimbulkan pemikiran kepada penulis untuk meneliti lebih lanjut mengenai penerapan Peraturan Daerah Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di daerah Penajam Paser Utara serta solusi untuk masalah yang ada. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk membahas lebih mendalam mengenai kasus kebakaran hutan/lahan ditinjau dari segi Hukum Administrasi Negara dan menuangkannya dalam penulisan hukum dengan judul: **IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH KALIMANTAN TIMUR NOMOR 5 TAHUN 2009 TENTANG PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN PENAJAM PASER UTARA**

B. Rumusan Masalah

Dalam suatu penelitian dibutuhkan rumusan masalah untuk memberikan gambaran terkait masalah yang akan diteliti. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas, rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Daerah Kalimantan Timur Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Penajam Paser Utara?

⁸<https://kaltim.antaranews.com/berita/47446/bpbd-penajam-atasi-16-kasus-kebakaran-hutan-lahan> diakses pada tanggal 27 November 2018 pukul 13:25 WIB.

2. Bagaimana penegakan hukum administratif terhadap kasus yang telah terjadi?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui bagaimana penerapan Peraturan Daerah Kalimantan Timur nomor 5 Tahun 2009 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Penajam Paser Utara sehingga dapat disimpulkan apakah aturan tersebut sudah tepat atau belum
2. Mengetahui hukum yang administratif yang diberikan pada pelaku apakah sudah sesuai dengan peraturan yang ada

D. Telaah Pustaka

1. Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Hutan

Kelestarian kawasan hutan dan kehidupan masyarakat tradisional yang hidup di dalam dan sekitarnya saling mempengaruhi. Dengan kata lain, kelestarian kawasan hutan sangat dipengaruhi oleh kehidupan masyarakat tradisional. Begitu pula dengan kelompok masyarakat, mereka sangat bergantung pada sumber daya alam hayati dan kondisi lingkungan di kawasan hutan tersebut. Mereka berusaha mengenali, memahami, dan menguasai alam agar mampu memanfaatkannya semaksimal mungkin guna memenuhi kebutuhan hidup mereka. Pengetahuan itu sangat penting bagi masyarakat tradisional tersebut.⁹

⁹ Rospita Odorlina P Situmorang, "Kearifan Lokal Pengelolaan Hutan Oleh Masyarakat Sekitar Kawasan Taman Wisata Alam Sicike-Cike, Sumatra Utara", terdapat dalam <http://widyariset.pusbindiklat.lipi.go.id/index.php/widyariset/article/viewFile/342/308>, Diakses terakhir tanggal 19 Maret 2019.

Keterlibatan aktif masyarakat untuk mengelola hutan dapat dilakukan dalam melindungi hutan sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat. Semakin luas masyarakat diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam mengelola hutan mereka, semakin tinggi pula rasa memiliki hutan tersebut.¹⁰

Pengembangan hutan yang dikaitkan dengan kearifan lokal pada masa depan sangat dipengaruhi oleh berbagai kebijakan pemerintah yang melibatkan masyarakat dalam pengelolaan hutan. Partisipasi merupakan alat untuk meningkatkan efisiensi kegiatan pembangunan.¹¹ Pandangan ini didasarkan pada asumsi bahwa jika rakyat dilibatkan, besar peluang mereka akan sepakat dan memberi dukungan serta dorongan pada kegiatan pembangunan.¹²

Keterlibatan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan sangat berguna karena dapat merumuskan persoalan dengan lebih efektif, mendapatkan informasi dan pemahaman di luar jangkauan dunia ilmiah, merumuskan alternatif penyelesaian masalah yang secara sosial dapat diterima, dan membentuk perasaan memiliki terhadap rencana dan penyelesaian sehingga memudahkan penerapan.

Dalam perspektif sosial, pengelolaan hutan lestari didefinisikan sebagai pengelolaan hutan yang memberikan kesejahteraan yang besar bagi masyarakat. Pengelolaan hutan yang mengabaikan masyarakat di kawasan konservasi banyak mengalami kendala. Kebijakan konservasi harus memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal. Hal yang mendasari itu ialah adanya interdependensi yang kuat antara masyarakat dengan hutan dan para pihak yang berkepentingan terhadap sumberdaya hutan. Kondisi tersebut menuntut adanya pergeseran paradigma

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

pengelolaan kawasan konservasi yang sebelumnya mengabaikan kepentingan masyarakat. menuju keterlibatan masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan konservasi.¹³

Meskipun pengelolaan hutan berbasis masyarakat dipandang sebagai salah satu pengelolaan hutan yang tepat untuk mendukung pengelolaan lestari, namun hal ini masih menjadi perdebatan. Banyak pihak memandang masyarakat lokal adalah perusak hutan. Masyarakat dianggap tidak dapat membatasi konsumsi atas kebutuhan yang bersumber dari hutan. Bahkan, banyak pihak beranggapan bahwa masyarakat lokal itu adalah masalah dalam konservasi sumberdaya alam. Hal ini mendorong bagi para peneliti untuk mendalami mengapa pengelolaan hutan berbasis masyarakat banyak yang sukses tetapi di sisi lain juga banyak yang gagal.¹⁴

Hutan memiliki fungsi pokok, yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung, dan fungsi produksi. Berdasarkan fungsi pokok tersebut hutan diklasifikasikan menjadi hutan konservasi, hutan lindung, dan hutan produksi. Khusus untuk setiap kota yang ada di Indonesia memiliki hutan kota yang berfungsi untuk pengaturan iklim mikro, estetika, dan resapan air.¹⁵

¹³ Sudirman Daeng Massiri, "Preferensi Dan Motivasi Masyarakat Lokal Dalam Pemanfaatan Sumberdaya Hutan Di Taman Nasional Lore Lindu, Provinsi Sulawesi Tengah", terdapat dalam <https://www.researchgate.net/publication/314109881>, Diakses Terakhir tanggal 25 Maret 2019.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ <https://foresteract.com/hutan-dan-kehutanan-di-indonesia/>, diakses pada tanggal 8 Februari 2019, pukul 20.00 WIB.

Masyarakat dalam kaitannya dengan kehutanan memiliki peran yang sangat besar. Masyarakat memiliki hak dan kewajiban dalam kegiatan kehutanan. Hak yang dimiliki masyarakat antara lain:¹⁶

- a. Menikmati kualitas lingkungan hidup yang dihasilkan hutan;
- b. Memanfaatkan hutan dan hasil hutan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Mengetahui rencana peruntukan hutan, pemanfaatan hasil hutan, dan informasi kehutanan;
- d. Memberi informasi, saran, serta pertimbangan dalam pembangunan kehutanan;
- e. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan kehutanan baik langsung maupun tidak langsung;
- f. Masyarakat di sekitar hutan mendapat kompensasi karena hilangnya akses dengan hutan sekitarnya sebagai lapangan kerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya akibat penetapan kawasan hutan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- g. Setiap orang berhak memperoleh kompensasi karena hilangnya hak atas tanah miliknya sebagai akibat dari adanya penetapan kawasan hutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain memiliki hak masyarakat juga berkewajiban untuk:¹⁷

- a. Ikut serta memelihara dan menjaga kawasan hutan dari gangguan dan perusakan;
- b. Masyarakat turut berperan serta dalam pembangunan di bidang kehutanan;

¹⁶ Pasal 68 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

¹⁷ Pasal 69 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

- c. Pemerintah wajib mendorong peran serta masyarakat melalui berbagai kegiatan di bidang kehutanan yang berdaya guna dan berhasil guna; dan
- d. Dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat diabntu oleh forum pemerhati kehutanan.

Kehutanan masyarakat (*community forest*) di dalam perkembangannya tidak dapat dipisahkan dengan pengetahuan *social forestry*. Banyak orang berpendapat *social forestry* sama saja dengan *community forest*. Dalam konteks Indonesia, kehutanan masyarakat diartikan sebagai sistem pengelolaan hutan yang dilakukan oleh individu, komunitas atau kelompok, pada lahan negara, lahan komunal, lahan adat atau lahan milik (individu/keluarga) untuk memenuhi kebutuhan individu/rumah tangga dan masyarakat, serta dapat diusahakan secara komersial dan non komersial.¹⁸

2. Penegakan Hukum Kehutanan

Penegakan hukum di bidang kehutanan di Indonesia efektifitasnya dipengaruhi oleh faktor substansi/materi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 Tentang Kehutanan dan peratutran pelaksanaannya, budaya hukum yang berkembang pada masyarakat di Indonesia. Dalam penegakan hukum di bidang kehutanan terdapat tiga aspek yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain sebagai bagian dari sistem hukum, yaitu :

¹⁸ San Afri Awang, *Politik Kehutanan Masyarakat*, Kreasi Wacana Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 22-23.

- 1) Substansi hukum yang diatur dan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya serta peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan hukum kehutanan
- 2) Struktur hukum, yakni aparat penegak hukum, mulai dari penyidik, penuntut umum, maupun hakim dan penasihat hukum. Apakah penegak hukum telah bekerja secara benar sesuai tugas dan wewenang masing-masing serta berkoordinasi secara baik
- 3) Kultur hukum, berkaitan dengan peran serta masyarakat, baik perseorangan, kelompok social, organisasi kemasyarakatan, LSM, dan perguruan tinggi dalam penegakan hukum di bidang kehutanan.¹⁹

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara utama yang bertujuan untuk mencapai tingkat ketelitian yang akan dicapai dalam suatu penelitian. Metode penelitian merupakan bagian dari perencanaan penelitian. Suatu perencanaan pada hakikatnya merupakan beberapa petunjuk-petunjuk yang telah disusun secara logis dan sistematis. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menerapkan metode penelitian hukum empiris. Metode penelitian hukum empiris memandang hukum sebagai

¹⁹ Suriansyah Murhaini, *Hukum Kehutanan "Penegakan Hukum terhadap Kejahatan di Bidang Kehutanan"*, Laksbang Grafika, Yogyakarta, 2012, hlm 15-19.

fenomena sosial sehingga lebih meneliti hukum dalam masyarakat baik dilakukan secara kualitatif maupun secara kuantitatif.

2. Objek Penelitian

a. Menganalisis penerapan Peraturan Daerah Kalimantan Timur Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Penajam Paser Utara

b. Menganalisis penegakan hukum administrasi terkait pembakaran hutan dan lahan di Penajam Paser Utara.

3. Subjek Penelitian

Pihak-pihak yang dipilih oleh penulis untuk memberikan informasi terkait masalah yang diteliti yaitu antara lain:

a. Kepala Dinas Penanggulangan Kebakaran dan Penyelamatan Penajam Paser Utara

b. Kepala Kepolisian Resor Penajam Paser Utara

c. Pengusaha

4. Sumber Data

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh langsung dari subyek penelitian. Data-data yang diperoleh dari sumber asalnya yang belum diolah dan diuraikan orang lain. Pada umumnya data primer mengandung data yang bersifat aktual yang diperoleh langsung dari lapangan

b. Data Sekunder

Adalah data-data yang diperoleh dari buku, peraturan perundang-undangan, jurnal, dokumen dan lainnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

- a. Data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara dengan teknik interview guide dengan para narasumber yang berkaitan dengan permasalahan skripsi.
- b. Sekunder diperoleh dari buku, referensi dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan skripsi. Data itu kemudian dipilah sesuai dengan fokus penelitian.

6. Analisis Data

Data yang telah terkumpul dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu data digambarkan secara kualitatif baru kemudian dianalisis untuk menghasilkan suatu kesimpulan yang dapat digunakan dalam menjawab permasalahan yang diteliti oleh penulis.

