

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Hutan merupakan karunia untuk manusia, hewan, tumbuhan-tumbuhan dan masyarakat. Hutan mempunyai peranan yang sangat berharga dan bernilai untuk kelangsungan kehidupan. Sebab jika hutan yang terdapat di suatu daerah telah mengalami penurunan yang sangat drastis, secara otomatis akan berdampak negatif terhadap kehidupan, khususnya masyarakat, contohnya akan terjadi banjir apabila musim hujan, akan terjadi kebakaran apabila musim kemarau.¹ Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi dengan pepohonan yang lebat dan berbagai tumbuhan didalamnya. Hutan juga bentuk kehidupan terbesar di seluruh dunia. Hutan menurut Undang-Undang Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.

Pemanfaatan hutan yang berlebihan dapat menyebabkan kerusakan hutan. Peningkatan deforestasi dan degradasi hutan menyebabkan berbagai faktor terjadinya kerusakan hutan. Kerusakan hutan dibagi dalam 2 (dua) faktor yaitu faktor alam dan ulah manusia. Adapun akibat alam adalah letusan gunung berapi, serangan hama dan penyakit serta naiknya air permukaan laut

¹ Supriadi, *Hukum Kehutanan Dan Hukum Perkebunan Di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 113

dan tsunami. Akibat ulah manusia sendiri adalah kabakaran hutan, penebangan liar, perladangan berpindah, perkebunan monokultur, perkebunan kelapa sawit, konsevasi lahan gambut menjadi sawah, pertambangan, transmigrasi, pengembalaan ternak dalam hutan, pembangunan perkantoran, pembangunan infrastruktur perhubungan seperti jalan, lapangan udara, pelabuhan kapal dan lain-lain.

Kebakaran hutan saat ini sudah menjadi salah satu permasalahan yang besar di Indonesia setiap tahunnya ketika musim kemarau. Penyebab dari kebakaran hutan bisa di karenakan oleh kondisi alam maupun ulah manusia itu sendiri. Kebakaran hutan menyebabkan banyak kerugian. Hilangnya habitat asli satwa liar, penyakit pernafasan, kabut asap, bahkan kerusakan pemukiman disekitar hutan dapat merusak ekosistem makhluk hidup. Penyebab kebakaran hutan ini sebenarnya dapat dihindari. Baik penyebab kebakaran hutan oleh ulah manusia maupun kondisi alam, keduanya bisa di cegah melalui tindakan preventif dan regulasi tertentu. Penyebab dari adanya kebakaran hutan memang bisa terjadi karena kondisi alam, namun hampir sebagian besar penyebab dari kebakaran ialah ulah dari manusia sendiri.

Konservasi Sumber Daya Alam (SDA) hayati dan ekosistemnya adalah pengelolaan sumber daya alam hayati yang pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin persediaannya dengan tetap meningkatkan dan memelihara kualitas keanekaragaman dan nilainya. Di tahun 1990 pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan yang mengatur Sumber Daya Alam hayati, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber

Daya Alam hayati dan ekosistemnya. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 menjelaskan bahwa sumber daya alam hayati Indonesia dan ekosistemnya yang mempunyai kedudukan serta peranan penting bagi kehidupan adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu perlu dikelola dan dimanfaatkan secara lestari, selaras, serasi dan seimbang bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia pada khususnya dan umat manusia pada umumnya, baik masa kini maupun masa depan.² Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1990 Pasal 5 tentang Konservasi Sumber Daya Alam hayati dan ekosistemnya (selanjutnya disebut UU Konservasi SDA), beberapa kegiatan yang dilaksanakan dalam konservasi SDA hayati dan ekosistemnya ialah perlindungan sistem penyangga kehidupan, pengawetan keanekaragaman jenis tumbuhan dan satwa beserta ekosistemnya, pemanfaatan secara lestari sumber daya alam hayati dan ekosistemnya.³

Taman Hutan Raya adalah salah satu bagian dari kegiatan konservasi SDA hayati dan ekosistemnya. Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990, Taman Hutan Raya adalah kawasan pelestarian alam untuk tujuan koleksi tumbuhan dan atau satwa yang alami dan buatan, jenis asli dan atau bukan asli, yang dimanfaatkan bagi kepentingan penelitian, ilmu pengetahuan, menunjang budidaya, budaya, pariwisata dan rekreasi.⁴ Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 Pasal 36

² Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya.

³ *Ibid*, Pasal 5

⁴ *Ibid*, Pasal 1 ayat (15)

menjelaskan bahwa Taman Hutan Raya dapat dimanfaatkan untuk kegiatan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pendidikan dan peningkatan kesadartauan konservasi, koleksi kekayaan keanekaragaman hayati, penyimpanan dan/atau penyerapan korban pemanfaatan air, energi air, angin, panas matahari, panas bumi, dan wisata alam, pemanfaatan tumbuhan dan satwa liar dalam rangka menunjang budidaya dalam bentuk penyediaan plasma nutfah, pemanfaatan tradisional oleh masyarakat setempat, pembinaan populasi melalui penangkaran dalam rangka pengembangbiakan satwa atau perbanyakan tumbuhan secara buatan dalam lingkungan yang semi alami.⁵

Berdasarkan fungsi-fungsinya, kawasan hutan Provinsi Jawa Timur dibagi dalam beberapa jenis yaitu: Kawasan Hutan Konservasi dan Hutan Lindung. Kawasan Hutan Konservasi, yang terdiri dari: Taman Nasional (Bromo Tengger Semeru, Meru Betiri, Baluran, dan Alas Purwo), Kawasan Cagar Alam, serta Taman Hutan Raya. Kemudian Kawasan Hutan Lindung terdiri dari: Kawasan Hutan Produksi dan Taman Hutan Raya (yang selanjutnya disebut Tahura). Tahura yang ada di Jawa Timur adalah Tahura Raden Soerjo.

Kebakaran hutan yang sering terjadi pada Taman Hutan Raya R. Roerjo, hutan tersebut memiliki luas kawasan Tahura R. Soerjo 27.868,30 Ha, dengan rincian luas kawasan Hutan Lindung 22.908,3 Ha, dan Kawasan

⁵ Lihat Pasal 36 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam

Cagar Alam Arjuno-Lalijiwo (PHPA) 4.960 Ha.⁶ Dimana hutan Tahura R. Soerjo masuk dalam lima wilayah kota yakni Mojokerto, Malang, Jombang, Pasuruan, dan Batu yang mana hutan Tahura R. Soerjo berada di wilayah Gunung Arjuno, Gunung Welirang, Gunung Pundak dan Gunung Anjasmoro.

Kebakaran hutan sering terjadi setiap tahunnya di hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo, bahkan sudah pasti menjadi rutinan ketika musim kemarau. Timbulnya kondisi tersebut di sebabkan oleh beberapa faktor, seperti kecerobohan pendaki ketika membuang sampah puntung rokok sembarangan, lupa mematikan api di perkemahan, ulah beberapa oknum yang memang disengaja sehingga menjadi dampak akibat hutan gundul, maupun memang karena kondisi alam.

Ketentuan Pasal 11 Ayat (1) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R. Soerjo yang berbunyi: “Dalam rangka mencegah kebakaran dan/atau membatasi kerusakan kawasan Tahura R. Soerjo akibat kebakaran, Gubernur bertanggung jawab untuk menetapkan program pengendalian kebakaran dan melaksanakan pengendalian kebakaran”. Mengingat sudah ada ketentuan pada Perda, namun pada kenyataannya hingga saat ini Hutan Tahura R. Soerjo setiap tahunnya masih saja terbakar secara bergantian.

Berdasarkan latar belakang diatas penulis tertarik untuk meneliti tentang **“IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN HUTAN RAYA R. SOERJO**

⁶ Lihat Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R. Soerjo

DALAM PENANGANAN KEBAKARAN HUTAN DI TAMAN HUTAN RAYA R. SOERJO PROVINSI JAWA TIMUR”.

1.2. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latar belakang diatas maka peneliti dapat merumuskan suatu masalah yaitu:

1. Apakah faktor penghambat implementasi Perda Provinsi Nomor 2 Tahun 2013 tentang pengelolaan hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo dalam menangani kebakaran hutan setiap tahunnya?
2. Bagaimana strategi pengelola dalam menangani kebakaran hutan yang terjadi setiap tahunnya di hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis apa yang menjadi faktor penghambat implementasi Perda Provinsi Nomor 2 Tahun 2013 tentang pengelolaan hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo dalam menangani kebakaran hutan yang terjadi setiap tahunnya.
2. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis mengenai strategi pengelola dalam menangani kebakaran hutan yang terjadi setiap tahunnya di hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan 2 (dua) kegunaan, yaitu kegunaan teoritis dan kegunaan praktis:

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Secara teoritis diharapkan dapat memberikan informasi atau pengetahuan yang berkaitan dengan implimentasi pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura) di Indonesia. Sebagai bahan untuk menambah wawasan atau pengetahuan hukum dan sebagai salah satu acuan untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait penulisan yang relevan dengan penulisan ini.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Penelitian yang dibuat diharapkan dapat digunakan sebagai referensi kepada penelitian selanjutnya, dan dapat digunakan oleh semua pihak, penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terutama dalam hal implimentasi pengelolaan Taman Hutan Raya (Tahura) dengan adanya Perda Provinsi yang telah dibuat.
2. Penelitian yang dibuat diharapkan dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya yang mempunyai hubungan atau korelasi pembahasan yang sama.
3. Penelitian yang dibuat diharapkan dapat member motivasi dan pandangan untuk peneliti selanjutnya.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebagai jaminan keaslian dari penelitian ini, maka peneliti telah melakukan beberapa pencarian atau penelusuran terhadap beberapa tulisan terdahulu yang dianggap memiliki tema pembahasan yang sama namun pada

pokok bahasan yang berbeda. Guna untuk mempertahankan penulisan ini yang berjudul **“IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 2 TAHUN 2013 TENTANG PENGELOLAAN TAMAN HUTAN RAYA R. SOERJO DALAM PENANGANAN KEBAKARAN HUTAN DI TAMAN HUTAN RAYA R. SOERJO PROVINSI JAWA TIMUR”**. Maka peneliti akan melampirkan penulisan yang telah ditemukan sebelumnya mengenai permasalahan yang sama namun sudut pandang ataupun fokus masalah yang diteliti berbeda. Sehingga perlu kiranya dicari perbedaan dan hubungan antar peneliti, agar tidak dimaksudkan sebagai plagiasi. Selanjutnya hal tersebut akan diuraikan pada tabel berikut ini:

TABEL 1

No	Penulis	Judul Penelitian Terdahulu	Rumusan Masalah	Pembahasan
1.	Ayu Septiani (Universitas Lampung)	Implimentasi Strategi Penanggulangan <i>Illegal Logging</i> di Taman Hutan Raya Wan Abdul Rachman Oleh Dinas Kehutanan Provinsi Lampung	1. Bagaimana Implimentasi Strategi Dinas Kehutanan (Dishut) Provinsi Lampung dalam Penanggulangan <i>Illegal Loging</i> ? 2. Apakah kendala yang dihadapi oleh Dinas Kehutanan (Dishut) Provinsi Lampung dalam Implimentasi Strategi penanggulangan <i>Illegal Logging</i> di Tahura Wan Abdul Rachman?	1. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Ayu Septiana membahas tentang kasus <i>Illegal Logging</i> yang dimana pengerusakan dilakukan oleh manusia. 2. Dalam penelitian ini membahas tentang upaya penanggulangan yang diakibatkan oleh faktor alam/cuaca.
2.	Irfan Kemal	Kelembagaan	1. Apakah	1. Dalam

	Putra (Institut Pertanian Bogor)	Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	mekanisme pengendalian kebakaran hutan dan lahan sudah sesuai dengan peraturan? 2. Apa saja kebutuhan kendala kelembagaan yang dihadapi oleh para pihak di lokasi studi agar implementasi kebijakan pengendalian dan penanggulangan karhutla efektif? 3. Bagaimana strategi pengendalian kebakaran hutan dan lahan (karhutla) berdasarkan analisis kebutuhan dan kendala?	penelitian yang dilakukan oleh Irfan Kemal Putra membahas tentang upaya Kelembagaan Pengadilan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. 2. Dalam penelitian ini membahas tentang faktor penghambat penanganan kebakaran hutan dan ekosistem menurut Perda Provinsi Nomor 2 Tahun 2013 tentang pengelolaan hutan Taman Hutan Raya Raden Soerjo.
--	---	---	--	---

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam skripsi ini adalah jenis penelitian yuridis empiris. Penelitian hukum empiris yaitu menjelaskan data yang ditemukan dalam suatu penelitian serta untuk mengetahui proses bekerjanya hukum di masyarakat dan meningkatkan pengetahuan masyarakat tentang

hukum.⁷ Alasan menggunakan jenis penelitian empiris di karenakan untuk mengetahui dan mengamati secara langsung strategi pengelola Tahura dalam pengimplementasian Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo, dalam menangani kebakaran hutan setiap tahunnya yang terjadi di Taman Hutan Raya R. Soerjo.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan penelitian secara fakta atau juga biasa disebut *Fact Approach*. Pendekatan fakta adalah suatu cara analisis data hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.⁸ Pendekatan fakta ini dipilih untuk menggali data secara akurat dan mendalam guna memperoleh fakta hukum terkait pengimplementasian pengelola Tahura dalam mengimplementasikan Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pengelolaan hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo.

1.6.3 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Resort UPT Taman Hutan Raya R. Soerjo Kec. Pacet, Kab. Mojokerto, Provinsi Jawa Timur dan desa penyangga. Alasan memilih lokasi tersebut karena terdapat permasalahan yang harus segera dicarikan solusi.

⁷ Mukti FAjar Dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normative Dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, 2010, hlm. 53.

⁸ Mukti Fajar Dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normative Dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Belajar, Cetakan 3, 2015, hlm. 192.

1.6.4 Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer, data sekunder, dan data tersier, antara lain sebagai berikut:

1. Sumber data primer adalah data yang dihasilkan atau diperoleh dari metode wawancara yang dilakukan langsung di dalam masyarakat. Pengambilan data ini dilakukan di hutan Tahura R. Soerjo dengan melakukan wawancara terhadap pihak-pihak yang bersangkutan, yaitu pengelola Taman Hutan Raya R. Soerjo dan masyarakat desa penyangga.
2. Data sekunder, yang meliputi data-data pustaka yakni:
3. Sumber hukum bersifat mengikat dan terdiri atas peraturan perundang-undangan, yurisprudensi ataupun putusan pengadilan.⁹
Literatur yang berkaitan dengan Kehutanan, di antaranya ialah:
 - a. Undang-Undang RI Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan;
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dan Ekosistemnya;
 - c. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berkaitan dengan lingkungan hidup;

⁹ *Ibid*, Cetakan 2, 2013, hlm. 157

- d. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 108 Tahun 2015 Tentang Pengelolaan Kawasan Suaka Alam Dan Kawasan Pelestarian Alam;
 - e. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1992 Tentang Pembangunan Kelompok Hutan Arjuno Laliwiwo Sebagai Taman Hutan Raya;
 - f. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 8 Tahun 2002 Tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R. Soerjo; dan
 - g. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pengelolaan Taman Hutan Raya R. Soerjo.
4. Sumber hukum yang memberikan penjelasan terhadap sumber hukum primer. Dalam hal ini bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap sumber sumber hukum primer yang dapat bersumber dari rancangan undang-undang, artikel ilmiah, hasil penelitian, buku-buku teks, jurnal ilmiah, surat kabar (koran), brosur, pamflet dan berita internet.¹⁰
 5. Sumber Pendukung diluar bidang hukum. Namun juga merupakan bahan hukum yang dapat menjelaskan baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekumder, yang berupa kamus, ensiklopedia, lekskon dan lain-lain.¹¹

¹⁰ *Ibid*, hlm. 157.

¹¹ *Ibid*, hlm 158.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian pada umumnya dikenal dengan menggunakan tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi kepustakaan (dokumen), pengamatan atau observasi, serta studi lapang, dari ketiga alat tersebut dapat digunakan masing-masing atau bersama-sama.¹² Namun untuk memperoleh dan menghimpun data yang obyektif, maka dalam penelitian kali ini menggunakan 2 instrument penelitian, yaitu:

1. Wawancara

Wawancara merupakan suatu proses interaksi dan komunikasi. Hasil dari wawancara ini akan ditentukan oleh kualitas dari beberapa faktor yang saling mempengaruhi dan saling berkaitan satu sama lain. Faktor-faktor tersebut adalah pewawancara, responden, narasumber atau informan, daftar pertanyaan dan situasi wawancara.¹³ Wawancara dalam pengumpulan fakta social dilakukan dengan melakukan tanya jawab dengan narasumber.

2. Telaah Kepustakaan

Permasalahan yang diangkat pada penelitian ini terdapat adanya kesenjangan antara *Dos Sollen* (Apa yang seharusnya) dan *Das Sein* (Apa yang ada dalam kenyataan), maka tidak cukup dengan dilakukan wawancara. Penelitian ini diperlukan telaah terhadap data kepustakaan yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan,

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, 1986, hlm. 21.

¹³ Mukti Fajar Dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm 161.

buku-buku, dan hasil penelitian.¹⁴ Pengumpulan data dengan menggunakan metode ini dilakukan secara bertahap melalui beberapa literatur dan dokumen yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi dalam hal ini terkait dengan masalah kehutanan.

1.6.6 Metode Analisis Data

Setelah dilakukan pengumpulan data hukum baik data hukum primer, data hukum sekunder selanjutnya dilakukan analisis data dengan menggunakan metode yang bersifat Deskriptif maksudnya adalah, bahwa penelitian dalam menganalisis bermaksud untuk memberikan gambaran atau penjelasan mengenai subjek atau objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan.¹⁵ Kemudian data yang ditemukan dalam penelitian yaitu membahas mengenai permasalahan yang berada pada hutan Tahura yang terkait permasalahan yang terjadi disana serta data yang diperoleh dari hasil wawancara kepada pihak-pihak narasumber yang terkait. Data yang terkumpul akan dianalisis menggunakan metode analisis Kualitatif, yaitu suatu cara analisis hasil penelitian yang menghasilkan data Deskriptif Analisis.¹⁶ Metode analisis Kualitatif di bagi beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Akan dilakukan analisis mengenai gambaran permasalahan yang terjadi pada hutan Taman Hutan Raya R. Soerjo;

¹⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafik, 2014, hlm.107.

¹⁵ Mukti Fajar Dan Yulianto Ahmad, *Op.Cit*, hlm. 183.

¹⁶ *Ibid*,

2. Memfokuskan penelitian kepada kendala dan upaya dalam permasalahan yang telah terjadi; dan
3. Melakukan pemeriksaan keabsahan data dengan mengecek kebenaran data yang diperoleh dari hasil wawancara.