

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kajian Teori

1. Hutan

Hutan adalah sumber oksigen dan sering disebut merupakan paru-paru dunia. Hutan juga merupakan daerah yang sangat penting untuk berbagai sumber mata pencaharian juga kehidupan masyarakat dan instansi perkebunan (Andreastuti, 2016). Arief, 2011 mengatakan hutan adalah gabungan pepohonan yang hidup dengan jarak yang dekat dan berguna untuk kehidupan. Dalam UU No. 41 Tahun 1999 hutan ialah bentangan lahan yang terdiri dari kekayaan alam hayati namun mayoritas dipenuhi oleh pohon. Hutan berfungsi sebagai tempat oksigen namun jika hutan tidak dikelola dengan baik, maka akan terjadi peristiwa seperti kebakaran hutan.

Hutan adalah kawasan lahan yang didominasi oleh pepohonan dan ada juga hewan yang menjadikannya sebagai habitat tempat tinggal mereka. Menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Pasal 1 angka 1 hutan merupakan suatu kawasan yang berisikan keanekaragaman hayati juga sumber daya yang dipenuhi oleh pepohonan yang keadaannya saling bersatu. Hutan adalah sekelompok pepohonan serta tanaman lainnya yang tumbuh di suatu kawasan atau lahan yang sangat luas Nandika, 2005 dalam (Pustaka, 2016).

2. Lahan

Lahan adalah suatu kawasan yang terbentang luas yang mencakupi tumbuh-tumbuhan, pepohonan, hewan dsb. Menurut Purwowidodo (1983) lahan adalah daerah yang meliputi kondisi iklim, tanah serta hewan yang hidup dan tumbuh di area tersebut, lalu kemudian akan memengaruhi usia kemampuan penggunaan lahan. Menurut FAO (1995) lahan ini mempunyai beberpa ciri-ciri seperti fungsi produksi, seperti untuk pemenuhan kebutuhan kehidupan llu fungsi lingkungan biotik, fungsi pengatur iklim, fungsi hidrologi, fungsi penyimpanan hingga fungsi pengendali sampah, dsb.

Menurut Sughandy (1999) lahan ialah suatu sisi permukaan bumi yang menjadi tempat manusia mempunyai dan menjalani kehidupan. Lahan menurut KBBI adalah lahan merupakan sebarang tanah menjadi fungsi lahan garapan yaitu lahan yang diolah untuk kegunaan pribadi. Menurut Jamulya (1991) lahan adalah area tempat berkumpulnya kesatuan sumber daya alam yang dapat mengalami penurunan fungsi.

3. Kebakaran Hutan dan Lahan

Kebakaran hutan dan lahan merupakan peristiwa terbakarnya hutan disebuah lahan secara menyeluruh dan mengakibatkan rusaknya habitat dan sumber daya alam yang hidup di hutan tersebut. Menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana pada pasal 31 huruf (b) mengenai penanggulangan bencana di sektor pelestarian lingkungan hidup kebakaran hutan dan lahan adalah suatu kondisi area hutan terlalap oleh api yang mengakibatkan ganjaran seperti rusaknya kelestarian sumber daya yang terdapat di hutan tersebut (Muttaqin, 2015). Kebakaran hutan menurut SK. Menhut. No. 195/Kpts-II/1996

adalah sebuah peristiwa kebakaran hutan yang mengakibatkan rusaknya hutan beserta hasilnya yang berdampak pada perekonomian juga lingkungan. Kebakaran hutan terjadi di Indonesia hampir setiap tahun dengan intensitas dan luasan daerah yang berbeda-beda. Faktor yang menyebabkan keadaan hutan menjadi berubah adalah musim kekeringan yang berkepanjangan, juga terdapat faktor non alam yaitu ulah manusia seperti penebangan secara tidak teratur.

Kebakaran hutan dan lahan adalah kegiatan yang dilakukan secara sengaja membakar hutan yang mengakibatkan menjalarnya api secara liar. Penyebab dari kebakaran hutan ini diakibatkan besar karena adanya kegiatan manusia yang tidak peduli dengan dampak yang ditimbulkannya seperti kebakaran hutan. Sebab dari kebakaran hutan tersebut adalah rusaknya hutan tersebut seperti rusaknya keanekaragaman hayati yang tumbuh dan hidup di hutan tersebut, kemudian rendahnya kadar ekologis dan berakibat tidak dapat menjadi tempat tumbuhnya keanekaragaman hayati. Kemudian dampaknya adalah terjadi perubahan iklim akibat asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan ini yang mengganggu aktivitas manusia seperti transportasi Candradewi 2014 dalam (Agustino, 2003)(Saharjo & Artaningsih, 2022).

4. Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Husaeni, 2003 pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah kegiatan dalam menjaga hutan dari kebakaran liar hingga pengelolaan api dalam tujuan mencapai pengendalian fungsi hutan. Pengendalian kebakaran hutan dan lahan tersebut dapat terlaksana dengan adanya kebijakan yang nantinya akan diimplementasikan/diterapkan. Penerapan kebijakan (implementasi kebijakan) bisa

dikatakan tahap konkretisasi wujud suatu program untuk dilaksanakan maupun tidak dilaksanakan oleh pihak yang berwenang. Winarno, 2012 (Ulfah et al., 2019) menyebutkan implementasi adalah perwujudan peraturan atau undang-undang dengan melibatkan pihak-pihak untuk bekerja sama dalam melaksanakan kebijakan dalam mencapai target kebijakan tersebut.

Menurut Winarno, 2012 (Ulfah et al., 2019) implementasi ialah suatu ketetapan setelah undang-undang yang memberikan program, profit juga inerpretasi nyata. Menurut Wahab, 2008 (Ulfah et al., 2019) implementasi merupakan pengoperasian peraturan yang telah ditetapkan sebagai dasar seperti halnya undang-undang, badan peradilan maupun keputusan dari lembaga berwenang. Implementasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh instansi seperti pemerintah negeri dan swasta yang diarahkan dalam mencapai tujuan yang telah diprogramkan dalam ketentuan kebijaksanaan anggapan Van Meter dan Van Horn (dalam Agustino, 2014)

B. Penelitian Relevan

Saharjo. dkk (2022) melakukan penelitian dengan judul “Peran Masyarakat dalam Pengendalian Kebakaran Hutan di KPH Cepu, Jawa Tengah”. Hasil dari penelitiannya berdasarkan focus penelitiannya, yaitu penyebab kebakaran hutan yang terjadi di daerah ini ialah adanya perburuan hewan hingga kelalaian manusia seperti membuang puntung rokok hingga loncatan api. Lalu, dilakukannya kegiatan penggarapan lahan areal oleh masyarakat sekitar hutan dengan cara menanam tumbuhan pertanian dan kegiatan ini dilakukan dengan 2 cara yaitu dengan cara

dibakar dan tanpa dibakar. Upaya pengendalian kebakaran hutan yang dilakukan adalah diawali dengan kegiatan pencegahan yaitu melakukan sosialisasi mengenai pengendalian kebakaran hutan, kemudian saat pemadaman kebakaran kegiatan yang dilakukan agar api tidak menyebar menggunakan sara prasarana seperti gapyok, garu besi, golok hingga arit parang. Penanganan pasca kebakaran yaitu melakukan reboisasi di hutan yang terbakar.

Nurjannah. dkk (2022) melakukan penelitian dengan judul “Peran Masyarakat dalam Pengendalian Kebakaran Hutan di BKPH Slrang KPH Pemaalang”. Hasil penelitiannya faktor penyebab kebakaran adanya perburuan hewan hingga kelalaian manusia seperti membuang puntung rokok. Lalu, dilakukannya kegiatan penggarapan lahan areal oleh masyarakat sekitar hutan dengan cara menanam tumbuhan pertanian dan kegiatan ini dilakukan dengan 2 cara yaitu dengan cara dibakar dan tanpa dibakar. Upaya pengendalian kebakaran hutan yang dilakukan adalah diawali dengan kegiatan pencegahan yaitu melakukan sosialisasi mengenai pengendalian kebakaran hutan, kemudian saat pemadaman kebakaran kegiatan yang dilakukan agar api tidak menyebar menggunakan sara prasarana seperti gapyok, garu besi, golok hingga arit parang. Penanganan pasca kebakaran yaitu melakukan reboisasi di hutan yang terbakar.

Muttaqin. dkk. (2015) melakukan penelitian dengan judul “Peran Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan (Studi Kasus Kebakaran Hutan wilayah Unit Pelaksana Teknis Dinas Kehutanan Aceh pada Kesatuan Pengelolaan hutan Taman Hutan Raya Pocut Meurah Intan”. Hasil penelitiannya masyarakat terlibat dalam kegiatan sterilisasi asap yang diakibatkan

dari kebakaran hutan dan lahan yang menciptakan program yang bersifat *top-down* dengan penciptaan satuan kerja pengamanan hutan. Untuk antisipasi kebakaran hutan sudah menjadi kearifan local disekitar TAHURA dan merupakan kesepakatan antar warga desa. Sosialisasi atau pengarahan mengenai kebakaran hutan juga rutin dilakukan, sehingga partisipasi masyarakat dalam kegiatan ini didasarkan dari kebiasaan mereka yang dilakukan di kegiatan sehari hari namun berdampak dalam pencegahan kebakaran hutan.

Rahmah. M. (2022) melakukan penelitian dengan judul “Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan: Mewujudkan Efektivitas Sebuah Kebijakan”. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan pengendalian bencana kebakaran hutan dilihat dari empat aspek, yaitu; pertama **a) aspek prosedural**, aspek ini berkaitan dengan **5 hal**, yaitu **landasan kebijakan**, didasarkan oleh peraturan gubernur no. 11 tahun 2015, Manggala Agni Kecamatan Bayung Lencir rutin melaksanakan pengecekan lapangan dan pendeteksian dini bencana kebakaran hutan, apabila terdapat titik panas atau *hotspot* di lapangan maka hanya akan diberitahukan melalui Whatsapp Group saja namun apabila terdapat titik api maka akan dilaporkan ke bidang pemadam. Pihak yang terlibat adalah Satuan Tugas Kecamatan dan Brigdalkarhutla pada Kecamatan Bayung Lencir. **Karakteristik politik**, dalam penelitian ini dinyatakan belum optimal, dikarenakan pihak legislatif dari DPRD tidak berpartisipasi dalam prosedur pengendalian kebakaran hutan. **Sumber daya finansial**, untuk aspek ini yang ditanggung adalah untuk mengakomodasi kegiatan pengendalian, serta pencegahan kebakaran hutan meliputi pembiayaan peralatan.

Partisipasi publik, sesuai dengan namanya, yaitu partisipasi masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan, adanya komunitas yang dibentuk dengan beranggotakan masyarakat seperti Komunitas Masyarakat Peduli Api (MPA) dengan jumlah 7 kelompok yang masing masing kelompok beranggotakan 10 orang. Tugas mereka dalam tahap pencegahan menolong satgas dalam membuat kanal, embung dan sosialisasi pada masyarakat. **Pengalaman pelaksana**, aspek ini memberikan bentuk pelajaran dengan mencakup materi seperti kebijakan, teori, praktikum hingga pengoptimalan peralatan pada tahap pencegahan kebakaran hutan dengan baik dan masalah yang kemungkinan bisa terjadi saat atau sesudah kebakaran hutan terjadi.

Kemudian terdapat **aspek substantif**, aspek ini mencakup 4 hal, yaitu; **konteks peraturan**, didasarkan PP Nomor 4 tahun 2001 yaitu wajib membuat informasi umum untuk masyarakat bahwa untuk melihat dampak dan bagaimana cara untuk mengurangi dampak tersebut. Dalam hasil penelitian ini, pemerintah daerah belum melaksanakan hal yang tertuang dalam PP Nomor 4 Tahun 2011 tersebut namun pemprov sudah membuat perjanjian bersama dengan gubernur, kepala kepolisian daerah dan panglima kodam tentang larangan membakar. **Prosedur pengambilan keputusan**, dilihat dari kecakapan Manggala Agni dalam menerima informasi dari menara api bahwa terdapat titik panas lalu dilaporkan ke *whatsapp group* lalu dilakukan pengecekan lapangan untuk melihat adanya titik *hotspot* tersebut, selanjutnya dilakukan tindakan terhadap titik *hotspot* tersebut.

Tingkat partisipasi publik menurut dari SK Bupati Muda No. 237/KPTS/BPBD/2017 adanya tim terpadu yang mana tim terpadu itu ialah

Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten, Legilatif, Perangkat Daerah, Polri, TNI, dan Pelaksana di Kecamatan. Namun masyarakat pada daerah penelitian tersebut belum semuanya ikut berpartisipasi dalam tim terpadu meskipun tim terpadu tersebut telah dibentuk. **Konteks pelaporan**, dalam hal ini adanya alur untuk pelaporan dimulai dari apabila terjadi kebakaran hutan/lahan maka masyarakat yang tinggal maupun bekerja disana wajib segera melaporkan kejadian tersebut ke kepala desa, lalu kepala desa meneruskan laporan tersebut ke camat, lalu camat melaporkan ke bupati melewati tim terpadu dan satgas, di daerah penelitian alur pelaporan ini tetap dilaksanakan namun terkendala jaringan komunikasi sehingga tidak bisa ditangani secara cepat dan tanggap apabila terjadi peristiwa kebakaran hutan.

Aspek transaktif, aspek ini memastikan bahwa seluruh sumber daya dapat terkendali dengan baik. Dilihat dari beberapa contoh yaitu sumber daya pihak yang terkait seperti komunitas dari masyarakat yaitu Komunitas Masyarakat Peduli Api (MPA), Rimbawan, bantuan dari Manggala Agni Daops I Muba beranggotakan 60 orang dengan terbagi 4 tim, Brigdalkarhutla dan Dinas Kehutanan Provinsi sebanyak 90 orang. Tercatat 4 desa yang menerima bantuan. Hal terakhir yaitu, **aspek normatif**, aspek ini merupakan tepatnya pengendalian tata cara membuka lahan yang benar tanpa membakar lahan untuk masyarakat yang bekerja dan berpenghasilan melalui hutan juga disertakan dengan penyelesaian masalah lahan yang benar dan efektif.

Yahusafat. M. (2020) melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kawasan

Hutan Gambut Kabupaten Muaro Jambi Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Jambi”. Hasil penelitiannya menggunakan metode Van Horn dan Van Metter yang hasilnya dimulai dari variabel; **standar dan sasaran kebijakan**, di aspek ini BPBD Provinsi Jambi menggunakan atau mendasari kegiatan pengendalian kebakaran hutan dengan peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 mengenai pengendalian kebakaran hutan dan lahan dan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 mengenai pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

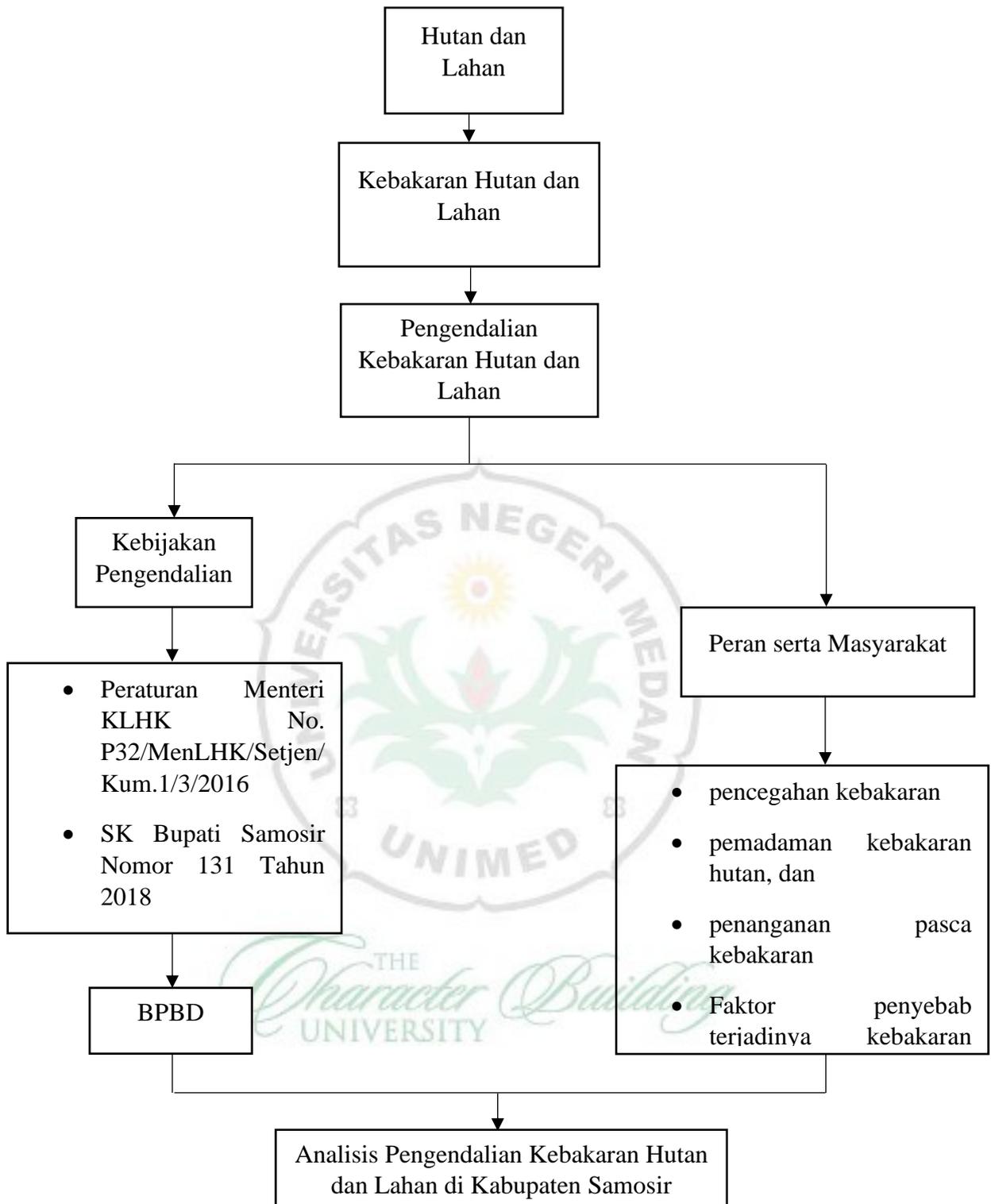
Standar dan sasaran kebijakan mereka sudah terarah namun memiliki kendala yaitu anggaran biaya. **Aspek sumber daya**, dari sumber daya manusia, pihak yang terkait asih terbilang kurang dengan luasnya lahan gambut mencapai 39.638 Ha dengan jumlah anggota 4.770 tersebut masih terhitung kurang dan dari aspek sarana prasarana sangat kurang, peralatan yang kurang juga kendaraan yang sedikit tidak sesuai dengan peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 mengenai pengendalian kebakaran hutan dan lahan dan paling vital membuat semua aspek sumber daya terkendala karena kurangnya anggaran dengan beban kerja yang sedemikian membutuhkan banyak biaya. **Aspek karakteristik organisasi pelaksana**, berdasarkan penelitian di muaro jambi, belum adanya SOP teknis pemadaman kebakaran namun masih disusun, sementara masih terdapat prosedur tindakan lapangan saja yang hanya mengacu pada ilmu pelatihan saja. **Aspek sikap para pelaksana**, dari hasil penelitian dikatakan sikapnya termasuk baik dilihat dari seluruh pelaksana selalu ada di posko pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

Aspek Komunikasi Antarorganisasi Dan Kegiatan-Kegiatan Pelaksana, terdapat rapat yang diselenggarakan dan diikuti oleh BPBD serta TNI dan Polri Muaro Jambi, Provinsi Jambi. **Aspek lingkungan sosial, ekonomi, dan politik**, untuk lingkungan sosial terlihat dari masyarakat yang ikut berkoordinasi juga terhadap pengendalian kenakaran hutan di muaro jambi tersebut tetapi pada aspek ekonomi masih terbilang kurang karena masih terdapat beberapa masyarakat yang menjadi tersangka dalam pembakaran hutan dikarenakan lebih tidak memakan biaya dengan membuka lahan secara dibakar, untuk aspek politik mereka mendasarinya dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2016 mengenai pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dan didukung oleh DPRD muaro jambi. Setelah semua aspek jelas, adapun hasil penelitian yaitu **faktor penghambat pengendalian kebakaran hutan**, yaitu; lokasi kebakaran yang tergolong susah dijangkau, aspek sumberdaya baik manusia, finansial, serta sarana prasarana yang kurang memadai, minimnya kesadaran masyarakat dalam bahaya membuka lahan dengan cara membakar hutan, dan meningkatkan strategi untuk mencapai keberhasilan implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

C. Kerangka Berfikir

Analisis Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Samosir tidak bisa berjalan tanpa adanya implementasi kebijakan yang mana peristiwa kebakaran hutan yang mengakibatkan rusaknya hutan beserta hasilnya. Kebakaran hutan terjadi dengan intensitas dan luasan daerah yang berbeda-beda. Faktor yang menyebabkan keadaan hutan menjadi berubah adalah musim kekeringan yang berkepanjangan, juga terdapat faktor non alam yaitu ulah manusia seperti penebangan secara tidak teratur. Terdapatnya kebijakan pengendalian kebakaran hutan yang bisa dinilai implementasinya menurut dari 4 faktor yaitu: struktur, sumber daya, birokrasi, dan disposisi. Sisi peran masyarakat dilihat dari kondisi mata pencaharian dan pendidikan, upaya pengendalian kebakaran hutan, meliputi: pencegahan kebakaran, pemadaman kebakaran hutan, dan penanganan pasca kebakaran, dan faktor penyebab terjadinya kebakaran hutan

Kabupaten Samosir merupakan sebuah wilayah yang berada kawasan Danau Toba yang memiliki topografi yang datar dan perbukitan dengan luas lahan hutan $\pm 67.407,21$ ha dengan uraian hutan lindung seluas $\pm 49.731,40$ ha dan seluas $732,66$ ha hutan lindung yang terbakar di Samosir menurut dari data BPBD Provinsi Sumatera Utara. Peristiwa bencana kebakaran hutan sudah pernah terjadi di Kabupaten Samosir dan memberikan kerugian terhadap semua masyarakat yang ada di sekitarnya.



Gambar 1. Kerangka Berfikir