

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara agraris yang struktur perekonomiannya sangat bergantung pada pemanfaatan sumber daya alam, khususnya pada sektor pertanian dan perkebunan. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa *“Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”*. Konsep “dikuasai oleh negara” dalam hal ini dimaknai sebagai kewenangan negara untuk melakukan pengaturan, pengurusan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap sumber daya alam. Amanat tersebut dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Pasal 2 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa hak menguasai negara ini memberikan wewenang untuk:

“Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi.”

Penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam tersebut berada dalam kewenangan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga dalam hal ini pemanfaatan sumber daya alam, termasuk lahan perkebunan, memerlukan pengawasan dari pemerintah agar dapat dikelola dan dilaksanakan secara berkelanjutan, bertanggung jawab, dan tidak menimbulkan kerusakan lingkungan hidup.

Pengawasan pada dasarnya merupakan proses pemantauan terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah diberikan izin atau pembinaan, dengan tujuan mencegah terjadinya pelanggaran serta memungkinkan penghentian secara dini apabila ditemukan indikasi penyimpangan. Fungsi ini sangat penting terutama pada aktivitas yang berkaitan langsung dengan pengelolaan sumber daya alam, karena praktik pemanfaatan yang tidak terkendali kerap menjadi penyebab kerusakan lingkungan dan pencemaran.

Dalam perspektif hukum lingkungan, pendekatan pencegahan (*preventive approach*) merupakan prinsip fundamental yang harus diutamakan dibandingkan tindakan pemulihan setelah terjadinya kerusakan lingkungan. sehingga sistem pengawasan menjadi instrumen utama yang bersifat preventif sekaligus korektif terhadap kegiatan yang tidak memenuhi ketentuan pengelolaan lingkungan.¹ Fungsi preventif dalam mencegah timbulnya permasalahan yang bersumber dari kegiatan usaha dilaksanakan melalui mekanisme pengawasan oleh aparat yang berwenang. Pengawasan ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan usaha telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, khususnya di bidang administrasi lingkungan. Apabila dalam pelaksanaannya ditemukan adanya pelanggaran, maka pejabat yang berwenang dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pihak yang melakukan pelanggaran tersebut sebagai bentuk penegakan hukum².

Secara normatif, peran pengawasan pemerintah dalam sektor perkebunan telah ditegaskan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, sebagaimana

¹ Takdir Rahmadi, 2016, *Hukum Lingkungan di Indonesia, edisi Kedua*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 215

² *Ibid.*

dimaksud pada Pasal 98 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan bahwa pengawasan dilakukan untuk menjamin penegakan hukum dan terselenggaranya usaha perkebunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini menunjukkan bahwa pengawasan bukan sekedar prosedur administratif, melainkan instrumen hukum untuk memastikan prinsip pembangunan berkelanjutan dapat terlaksana secara efektif. Pengawasan dalam hal ini dilaksanakan secara berjenjang oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya dengan melibatkan peran serta masyarakat.

Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya wajib melakukan pengawasan terhadap usaha perkebunan. Pengawasan ini mencakup pemenuhan kewajiban pelaku usaha, penggunaan sarana, dan dampak lingkungan. Apabila dalam pelaksanaannya ditemukan pelanggaran, pejabat berwenang dapat menjatuhkan sanksi administratif sesuai ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, keberadaan sistem pengawasan yang dirancang secara terencana dan efektif merupakan faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan kegiatan perkebunan, khususnya dalam memastikan fungsi pencegahan berjalan secara optimal.³

Di sisi lain, sektor perkebunan memiliki nilai ekonomi yang tinggi dan prospek investasi yang menjanjikan, sehingga mendorong meningkatnya aktivitas pembukaan lahan oleh masyarakat maupun pelaku usaha. Berdasarkan Statistik Perkebunan Indonesia tahun 2023–2025 yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Perkebunan, luas total area perkebunan di Indonesia

³ Prajudi Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm.84

mencapai sekitar 35–36 juta hektar. Komoditas kelapa sawit menjadi yang paling dominan dengan luas sekitar 16–17 juta hektar, diikuti oleh karet sekitar 3,5 juta hektar, kelapa sekitar 3,4 juta hektar, serta kopi dan kakao masing-masing sekitar 1–1,5 juta hektar.⁴ Besarnya luas area perkebunan ini menunjukkan bahwa komoditas kelapa sawit mendominasi secara signifikan dibandingkan komoditas lainnya. Selain itu, komoditas seperti karet, kopi, dan kakao yang sebagian besar dikelola oleh perkebunan rakyat juga memiliki luas yang cukup besar.

Kondisi ini menunjukkan bahwa aktivitas perkebunan di Indonesia tidak hanya didominasi oleh perusahaan besar, tetapi juga melibatkan masyarakat secara luas. Luasnya area perkebunan tersebut berimplikasi pada meningkatnya kebutuhan lahan, sehingga mendorong terjadinya pembukaan lahan baru yang dalam praktiknya sering dilakukan dengan cara pembakaran dan berpotensi menimbulkan kebakaran hutan dan lahan. Kebutuhan akan sistem pengawasan yang efektif dari pemerintah, baik dalam bentuk pengawasan preventif maupun represif sangat diperlukan dalam kondisi ini. Pengawasan preventif diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran, khususnya praktik pembukaan lahan dengan cara membakar, sedangkan pengawasan represif diperlukan untuk menindak pelanggaran yang telah terjadi melalui penerapan sanksi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, luasnya area perkebunan berbanding lurus dengan kompleksitas pengawasan yang harus

⁴ Direktorat Jenderal Perkebunan, *Statistik Perkebunan Indonesia 2023–2025*, Jakarta: Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 2024, hlm12-15

dilakukan oleh pemerintah terutama ketika pembukaan lahan dilakukan dengan metode pembakaran yang berpotensi memicu kebakaran hutan dan lahan.

Membuka lahan dengan metode pembakaran telah menjadi tradisi turun-temurun yang mengakar dalam sistem pertanian masyarakat lokal, sehingga upaya perubahan perilaku memerlukan pendekatan yang komprehensif dan sensitif terhadap nilai-nilai lokal⁵. Masyarakat menganggap metode pembukaan lahan dengan cara membakar ini lebih murah, cepat, dan praktis dibandingkan dengan metode pembukaan lahan tanpa bakar. Namun disisi lain masyarakat melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar ini tanpa memperhatikan aspek keselamatan dan kelestarian lingkungan hidup. Akibatnya kebakaran hutan dan lahan sering terjadi secara berulang setiap tahunnya di Indonesia, terutama pada musim kemarau ketika kondisi lahan menjadi sangat kering dan mudah terbakar.

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) merupakan bencana yang kerap melanda Indonesia. Data dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menunjukkan bahwa Indonesia mengalami kejadian Karhutla dengan intensitas yang tidak stabil namun cenderung meningkat pada musim kemarau, dimana berdasarkan data SIPONGI KLHK, luas kumulatif Karhutla diseluruh Indonesia dalam periode tahun 2019-2024 mencapai 7.792.484,14 hektar, dengan puncak kejadian pada tahun 2019 dimana luas terbakar mencapai lebih dari 1,6 juta Hektar.⁶ Karhutla menjadi salah satu penyebab kerusakan dan/atau pencemaran

⁵ Ali Imran Nasution dan Taupiqqurrahman, 2020, "Peran Kearifan Lokal Masyarakat Membuka Lahan dengan Cara Membakar sebagai Upaya Mencegah Kebakaran Hutan dan Lahan", *Jurnal Esensi Hukum*, Vol II/No-1/Juni/2020, Magister Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, hlm 2

⁶ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Data Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2019-2024, Jakarta, *Sipongi* (Sistem Informasi Pemantauan Kebakaran Hutan dan Lahan), 2025

lingkungan hidup, baik nasional maupun lintas batas negara yang mengakibatkan gangguan kesehatan, kerugian ekonomi, kerugian ekologi, dan kerugian reputasi negara. Selain itu, Karhutla mengakibatkan kerugian ekonomi berupa hilangnya mata pencaharian masyarakat di sekitar lokasi kebakaran yang bersumber dari hutan dan lahan yang terbakar, ada juga kerugian ekologi seperti hilangnya habitat tempat keanekaragaman hayati flora dan fauna berada, dan rusaknya ekosistem penting yang memberikan jasa lingkungan berupa udara dan air bersih beserta makanan dan obat-obatan.⁷ Indonesia juga mengalami kerugian reputasi karena menuai protes dari negara tetangga yang ikut terimbas asap kebakaran hutan. Dampak yang dihasilkan Karhutla sangat merugikan masyarakat dan negara Indonesia. Selain itu penanggulangan kebakaran hutan yang dilakukan dengan pemadaman memerlukan biaya yang besar dan tenaga yang besar pula.⁸

Kondisi ini menunjukkan bahwa pendekatan pengawasan yang bersifat parsial dan tidak terkoordinasi tidak mampu menjawab tantangan kompleks pembukaan lahan oleh masyarakat. Pengawasan pemerintah menjadi instrumen strategi dalam memastikan bahwa setiap aktivitas pembukaan lahan dilakukan sesuai dengan ketentuan hukum dan standar perlindungan lingkungan. Pengawasan tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme penindakan terhadap pelanggaran, tetapi juga sebagai sarana pembinaan dan pencegahan melalui sosialisasi, monitoring, serta evaluasi berkala. Dengan pengawasan yang efektif, diharapkan praktik pembukaan lahan dengan cara membakar dapat

⁷<https://sains.kompas.com/read/2019/09/18/190000523/berbagai-kerugian-yang-diderita-indonesia-akibat-kebakaran-hutan?page=all>, diakses 23 November 2025

⁸ Supriadi, 2010, *Hukum Kehutanan dan Hukum Perkebunan di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 444

diminimalkan sehingga risiko Karhutla dapat dicegah sejak dini. Selain pengawasan pemerintah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pengendalian Karhutla yaitu serangkaian kegiatan terpadu untuk mencegah, memadamkan dan menangani pasca kebakaran guna mengurangi kerusakan dan kerugian akibat Karhutla. Sesuai dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, terdapat penugasan untuk setiap kementerian dan lembaga serta kepala daerah agar aktif melakukan upaya pengendalian Karhutla termasuk didalamnya melarang melakukan pembukaan lahan perkebunan dengan cara membakar yang menjadi penyebab Karhutla.

Selanjutnya pemerintah Indonesia menetapkan berbagai instrumen hukum yang secara tegas mengatur larangan pembakaran lahan serta kewajiban negara dan pemerintah untuk melakukan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h secara eksplisit menyatakan bahwa *“setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar”*. Larangan yang sama juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU Perkebunan) yang dalam Pasal 56 ayat (1) menegaskan bahwa *“setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar”*. Kedua undang-undang tersebut mengancam pelaku pembakaran lahan dengan sanksi pidana yang cukup berat, dimana Pasal 108 UUPPLH mengancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) tahun dan paling lama 10 (sepuluh) tahun serta denda paling sedikit Rp3.000.000.000,00 (tiga miliar rupiah) dan paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah),

sementara Pasal 108 UU Perkebunan mengancam dengan pidana penjara paling lama 10 tahun dan denda paling banyak 10 miliar rupiah. Selain itu dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang juga mengatur larangan bagi orang/badan usaha yang melakukan pembakaran hutan.

Namun dari berbagai larangan membuka lahan dengan cara membakar terdapat ketentuan Pasal 69 ayat (2) UUPPLH yang membolehkan membuka lahan dengan cara membakar dengan memperhatikan kearifan lokal di daerah masing-masing. Pasal tersebut menjelaskan bahwa kearifan lokal yang dimaksud adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaran api ke wilayah sekelilingnya. Ketentuan ini dalam praktiknya menimbulkan kompleksitas dan multitafsir yang cukup serius baik di kalangan masyarakat maupun aparat penegak hukum, dimana masyarakat seringkali menganggap bahwa pembakaran lahan dengan luas di bawah 2 hektar secara otomatis diperbolehkan tanpa memperhatikan persyaratan lainnya seperti kewajiban membuat sekat bakar dan penggunaan tanaman varietas lokal, sementara di sisi lain aparat penegak hukum menghadapi kesulitan dalam melakukan verifikasi dan pembuktian apakah pembakaran yang dilakukan memenuhi kriteria pengecualian atau merupakan pelanggaran yang harus ditindak. Akibatnya kejadian Karhutla terus berulang dengan pola yang relatif sama. Situasi ini diperparah mengingat sebagian besar kasus Karhutla

terjadi di wilayah-wilayah yang secara geografis memang memiliki kerentanan tinggi terhadap terjadinya Karhutla seperti di wilayah Provinsi Jambi.

Provinsi Jambi sebagai salah satu provinsi di Sumatera yang wilayahnya memiliki tingkat kerawanan tinggi terhadap kejadian Karhutla, dengan karakteristik geografis yang didominasi oleh lahan gambut dan hutan tropis yang sangat rentan terbakar terutama pada musim kemarau. Berdasarkan data dari Sistem Informasi Pemantauan Kebakaran Hutan dan Lahan (SIPONGI) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Provinsi Jambi merupakan salah satu wilayah yang secara konsisten mengalami kejadian kebakaran hutan dan lahan setiap tahunnya, terutama pada musim kemarau. Dalam periode tahun 2019 hingga 2024, luas kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi tercatat mencapai lebih dari 50.000 (Lima puluh ribu) hektar yang tersebar di berbagai kabupaten/kota. Kebakaran tersebut didominasi oleh aktivitas pembukaan lahan untuk perkebunan, seperti kelapa sawit dan karet, yang dalam praktiknya masih sering dilakukan dengan cara membakar.⁹

Kabupaten Merangin sebagai salah satu dari sebelas kabupaten/kota di Provinsi Jambi yang memiliki karakteristik yang menempatkannya sebagai wilayah yang sangat rentan terhadap kejadian Karhutla. Secara geografis, Kabupaten Merangin memiliki luas wilayah sebesar 7.668,61 km² dengan topografi yang didominasi oleh dataran tinggi dan perbukitan serta memiliki tutupan hutan yang masih cukup luas yang terdiri dari hutan lindung, hutan

⁹ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, *Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Jambi Tahun 2019-2024*, SIPONGI, diakses 23 November 2025 dari <http://sipongi.gakkum.kehutan.go.id/indikasi-luas-kebakaran>.

produksi, dan hutan konservasi.¹⁰ Secara demografis, mayoritas penduduk Kabupaten Merangin bermata pencaharian sebagai petani dan pekebun dengan komoditas utama berupa karet, kelapa sawit, kopi, kayu manis, dan tanaman palawija.¹¹ Ketergantungan ekonomi masyarakat Kabupaten Merangin yang sangat tinggi pada sektor perkebunan ini menyebabkan tekanan terhadap lahan untuk pembukaan lahan perkebunan baru terus meningkat seiring dengan pertumbuhan penduduk dan kebutuhan ekonomi masyarakat.

Berdasarkan penelitian dan data lapangan, terdapat kesenjangan antara norma hukum dan praktik di masyarakat. Berdasarkan data rekapitulasi BPBD Kabupaten Merangin, kejadian Karhutla yang terjadi sebagian besar berlokasi pada wilayah perkebunan masyarakat dan dipicu oleh aktivitas manusia, baik secara sengaja maupun akibat kelalaian. Kegiatan pembukaan lahan umumnya dilakukan pada lahan milik sendiri yang sudah dikuasai secara turun-temurun, bukan pada hutan negara, dan bertujuan untuk konversi komoditas, misalnya dari karet tua ke kelapa sawit atau peremajaan tanaman. Metode pembukaan lahan yang digunakan bervariasi, dari metode mekanis (excavator) hingga metode manual. Meskipun demikian, di beberapa wilayah masih ditemukan aktivitas pembakaran lahan yang tidak memenuhi persyaratan hukum yang berlaku. Hal ini menyebabkan terjadinya Karhutla yang berkepanjangan setiap tahunnya.

Metode pembukaan lahan yang digunakan masyarakat merupakan pelanggaran hukum lingkungan hidup dan perkebunan. Selain itu, pengecualian

¹⁰ Badan Pusat Statistik Kabupaten Merangin, *Kabupaten Merangin dalam Angka 2024*, (Merangin: BPS Kabupaten Merangin, 2024), hlm 3-5

¹¹ *Ibid.*

bagi masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (2) UUPPLH jo. Pasal 4 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2010 tidak dapat diterapkan karena masyarakat di lokasi penelitian belum memperoleh pengakuan formal sebagai masyarakat hukum adat, serta tidak memenuhi syarat kumulatif seperti pembatasan luas lahan maksimal 2 hektar perkepala keluarga, penggunaan varietas lokal, pemasangan sekat bakar, dan pemberitahuan kepada kepala desa.

Berdasarkan data rekapitulasi laporan bencana dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Merangin, kejadian Karhutla merupakan salah satu jenis bencana yang terjadi secara berulang di wilayah tersebut. Data Rekapitulasi kejadian bencana Kabupaten Merangin menunjukkan bahwa dalam tahun 2025 saja telah terjadi sebanyak 12 kejadian Karhutla yang tersebar di beberapa kecamatan, seperti Kecamatan Bangko, Nalo Tantan, Bangko Barat, Batang Masumai, dan Tabir Lintas. Selain itu, secara keseluruhan tercatat 33 kejadian bencana dengan berbagai jenis, yang mengindikasikan tingginya tingkat kerawanan bencana di Kabupaten Merangin.

Karakteristik kejadian Karhutla di Kabupaten Merangin menunjukkan pola yang relatif konsisten, yaitu terjadi pada wilayah perkebunan dan lahan masyarakat serta dipengaruhi oleh kondisi musim kemarau. Berdasarkan keterangan dalam laporan BPBD, sebagian besar kejadian kebakaran hutan dan lahan disebabkan oleh aktivitas manusia, terutama dalam rangka pembukaan atau pembersihan lahan yang akan digunakan untuk kegiatan pertanian dan perkebunan. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Merangin bukan semata-mata disebabkan oleh faktor alam,

melainkan lebih dominan dipicu oleh faktor antropogenik (aktivitas manusia). Praktik pembukaan lahan dengan cara membakar yang masih dilakukan oleh masyarakat menjadi penyebab utama terjadinya Karhutla secara berulang. Hal ini menimbulkan dampak serius, baik terhadap lingkungan hidup, kesehatan masyarakat, maupun terhadap keberlangsungan kegiatan ekonomi di Kabupaten Merangin. Meskipun intensitas pembakaran lahan telah berkurang seiring meningkatnya penggunaan metode mekanis oleh sebagian masyarakat, praktik pembakaran dalam skala kecil masih tetap terjadi di beberapa wilayah Kabupaten Merangin dan berkontribusi pada berulangnya kejadian Karhutla, terutama karena tidak terpenuhinya persyaratan prosedural yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini menimbulkan dampak serius, baik terhadap lingkungan hidup, kesehatan masyarakat, maupun terhadap keberlangsungan kegiatan ekonomi di Kabupaten Merangin.

Pemerintah Kabupaten Merangin melakukan berbagai upaya dalam menangani Karhutla melalui kombinasi persiapan, pencegahan, dan penanggulangan. Upaya tersebut dilakukan dengan penetapan status siaga darurat, pembentukan posko dan tim reaksi cepat, serta apel siaga dengan pemeriksaan perlengkapan peralatan. Selain itu pemerintah juga aktif menghimbau masyarakat untuk tidak membuka lahan dengan cara dibakar. Namun kenyataan dilapangan masih ditemukan kejadian Karhutla yang disebabkan oleh pembukaan lahan perkebunan dengan cara bakar oleh masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun pemerintah telah secara aktif mengimplementasikan berbagai upaya pencegahan, penertiban, dan penanggulangan, pelaksanaan langkah-langkah tersebut sangat bergantung pada

konsistensi dan kepatuhan dalam pelaksanaannya di lapangan baik itu dari pemerintah termasuk itu dalam hal pengawasan dan tindak lanjutnya, maupun masyarakat yang melakukan pelanggaran.

Pengawasan merupakan tahapan krusial dalam memastikan kepatuhan terhadap peraturan pembukaan lahan perkebunan, namun pengawasan saja tidak cukup tanpa adanya tindak lanjut yang tegas dan sistematis. Tindak lanjut pengawasan mencakup langkah-langkah korektif, pembinaan, penegakan hukum administratif maupun pidana, serta evaluasi kebijakan yang diperlukan untuk menutup celah dan mencegah berulangnya pelanggaran. Tanpa mekanisme tindak lanjut yang efektif pengawasan hanya akan menjadi formalitas tanpa dampak nyata terhadap perubahan perilaku masyarakat dan pencegahan Karhutla. Dengan demikian, perlu mengungkap secara mendalam tentang bagaimana mekanisme pengawasan pemerintah dilaksanakan, serta tindak lanjut hasil pengawasan tersebut diimplementasikan, dan bagaimana koordinasi antara berbagai instansi terkait dalam melakukan pengawasan dan tindak lanjutnya untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan dalam rangka pencegahan Karhutla di Kabupaten Merangin.

Adapun yang mendasari dilakukannya penelitian ini adalah adanya temuan awal penulis di lapangan yang menunjukkan bahwa masih terdapat praktik pembukaan maupun pembersihan lahan oleh masyarakat di Kabupaten Merangin yang dilakukan dengan cara membakar. Praktik tersebut pada dasarnya telah diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran

Hutan dan/atau Lahan, yang memberikan pengecualian terbatas kepada masyarakat hukum adat untuk melakukan pembakaran lahan dengan luas maksimal 2 hektar per kepala keluarga untuk ditanami varietas lokal, dengan syarat wajib memberitahukan kepada kepala desa serta memenuhi ketentuan pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4).

Namun demikian, berdasarkan temuan di lapangan, masih terdapat praktik pembakaran lahan yang tidak sepenuhnya memenuhi ketentuan tersebut, baik dari aspek luas lahan, prosedur pemberitahuan, maupun mekanisme pengendalian kebakaran. Kondisi ini sejalan dengan data rekapitulasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Merangin yang menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan lahan masih terjadi secara berulang, dengan 12 kejadian Karhutla pada tahun 2025 yang sebagian besar terjadi pada wilayah lahan dan perkebunan masyarakat. Fakta tersebut menunjukkan bahwa praktik pembukaan lahan dengan cara membakar masih menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya Karhutla di Kabupaten Merangin. Permasalahan ini tidak hanya disebabkan oleh faktor perilaku masyarakat, tetapi juga berkaitan dengan belum optimalnya pengawasan pemerintah dalam mengendalikan aktivitas pembukaan lahan tersebut. sehingga terdapat kesenjangan antara norma hukum yang mengatur pembukaan lahan dengan praktik yang terjadi di lapangan. Kondisi ini menjadi dasar penting untuk mengkaji lebih lanjut bagaimana pengaturan dan mekanisme masyarakat melakukan pembukaan lahan untuk perkebunan dilakukan, pengawasan pemerintah terhadap pembukaan lahan perkebunan oleh masyarakat dilaksanakan, serta sejauh mana tindak lanjutnya dapat mencegah terjadinya kebakaran hutan dan lahan.

Melalui penelitian yang berjudul **“Pengawasan Terhadap Pembukaan Lahan Perkebunan Oleh Masyarakat Sebagai Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Merangin”**, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai implementasi pengawasan pemerintah, termasuk bentuk pengawasan, kendala yang dihadapi, serta upaya tindak lanjut yang dilakukan. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk merumuskan rekomendasi yang aplikatif dalam meningkatkan pelaksanaan pengawasan, dengan memperhatikan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat, sehingga tercipta sistem pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang tidak hanya bersifat represif, tetapi juga preventif, edukatif, dan partisipatif.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Pengaturan dan Mekanisme Masyarakat Melakukan Pembukaan Lahan Untuk Perkebunan di Kabupaten Merangin?
2. Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Terhadap Pembukaan Lahan Perkebunan Oleh Masyarakat Sebagai Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Merangin?
3. Bagaimana Tindak Lanjut Pengawasan Pemerintah Terhadap Pembukaan Lahan Perkebunan Oleh Masyarakat Sebagai Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Merangin?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang ingin dicapai peneliti berkaitan dengan rumusan masalah yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Untuk Mengetahui Bagaimana Pengaturan dan Mekanisme Masyarakat Melakukan Pembukaan Lahan Untuk Perkebunan di Kabupaten Merangin
2. Untuk Mengetahui Bagaimana Pelaksanaan Pengawasan Pemerintah Terhadap Pembukaan Lahan Perkebunan Oleh Masyarakat Sebagai Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Merangin
3. Untuk Mengetahui Bagaimana Tindak Lanjut Pengawasan Pemerintah Terhadap Pembukaan Lahan Perkebunan Oleh Masyarakat Sebagai Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Merangin

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi penulis maupun oleh masyarakat luas nantinya.

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan dalam pengembangan konsep mengenai pengawasan pemerintah terhadap masyarakat dalam hal pembukaan lahan serta pencegahan kebakaran hutan dan lahan, memperluas cakrawala berfikir penulis serta melatih dalam melakukan penelitian ilmiah dan merumuskan hasil penelitian dalam bentuk tulisan.
 - b. Diharapkan hasil penelitian akan memperluas khasanah akademik dibidang hukum agraria khususnya berkaitan dengan pengawasan pemerintah terhadap masyarakat dalam hal pembukaan lahan serta pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

- c. Penelitian ini secara khusus bermanfaat bagi penulis dalam rangka menyusun dan menganalisa rumusan masalah dalam penelitian, dan juga memberikan kontribusi dalam menunjang perkembangan hukum.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberikan kontribusi melalui penulisan dalam bidang hukum agraria khususnya mengenai pengawasan pemerintah terhadap masyarakat dalam hal pembukaan lahan serta mencegah kebakaran hutan dan lahan. Hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi apakah aturan hukum yang ada sudah cukup efektif dalam mengatur mengenai pembukaan lahan oleh masyarakat, kewajiban, serta mekanisme pengawasan sehingga tidak terjadinya kebakaran yang secara berulang akibat dari pembukaan lahan. Penelitian ini dapat menjadi dasar untuk merumuskan kebijakan agraria yang lebih responsif terhadap kondisi lapangan dan mendukung tata kelola lahan yang berkelanjutan.
- b. Institusi Pemerintah, Khususnya pemerintahan Kabupaten Merangin dan instansi terkait seperti Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Merangin serta Dinas Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Merangin, penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan perbaikan sistem pengawasan pembukaan lahan. Serta hasil dari penelitian juga dapat diharapkan memberikan rekomendasi praktis untuk memperkuat koordinasi antar institusi, mengoptimalkan sumber daya, dan menyusun strategi pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang lebih tepat sasaran dan terukur.

c. Bagi masyarakat terutama pemilik lahan perkebunan di Kabupaten Merangin, penelitian ini diharapkan meningkatkan kesadaran tentang pentingnya mematuhi peraturan pembukaan lahan dan bahaya pembakaran lahan. Hasil penelitian ini juga dapat memberikan pemahaman yang jelas mengenai prosedur yang benar dalam membuka lahan, mendorong perubahan perilaku dari metode pembakaran ke metode ramah lingkungan, serta meningkatkan partisipasi aktif masyarakat dalam upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan di lingkungan mereka.

E. Metode Penelitian

Sebagaimana untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah oleh karena itu adapun metode penelitian hukum yang digunakan dalam mengerjakan penelitian ini meliputi :

1. Pendekatan Masalah

Berdasarkan fokus kajian dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode Yuridis Empiris, merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat. Penelitian hukum empiris mengkaji hukum yang dikonsepskan sebagai perilaku nyata sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan masyarakat.¹² Maksudnya penelitian yang dilakukan terhadap perilaku hukum atau hukum dilihat

¹² Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 80

dari segi operasionalnya yang melihat kenyataan-kenyataan yang ada dilapangan tentang penerapan peraturan perundang-undangan.¹³ Dalam hal ini, penulis ingin melihat bagaimana pengimplementasian pelaksanaan pengawasan dan tindak lanjut dari pengawasan terhadap pembukaan lahan perkebunan di Kabupaten Merangin.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis, yaitu penelitian yang bersifat pemaparan, dan bertujuan untuk memperoleh gambaran (deskripsi) lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku ditempat tertentu, atau mengenai gejala yuridis yang ada atau suatu peristiwa hukum tertentu yang terjadi di masyarakat.¹⁴ Penelitian dengan sifat deskriptif berfokus pada pengumpulan data yang rinci dan mendalam, sehingga mampu menyajikan informasi faktual mengenai berbagai aspek sosial yang sedang diteliti¹⁵ yaitu dalam hal ini adalah pengawasan pemerintah terhadap masyarakat yang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar dan tindak lanjutnya di Kabupaten Merangin.

3. Jenis dan Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian langsung di lapangan.¹⁶

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Prenada Media Group, hlm.93

¹⁴ Muhaimin, et.al., 2020, *Op.cit.*, hlm. 26

¹⁵ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, Universitas Indonesia Press, hlm.10

¹⁶ *Ibid.*, hlm.12

Data primer diperoleh dari responden dan informan serta narasumber dari data lapangan. Data lapangan merupakan data yang berasal dari responden dan informan termasuk ahli sebagai narasumber. Dalam memperoleh data primer, penulis melakukan wawancara yang mana dilakukan di Kantor UPTD Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Kabupaten Merangin, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Merangin, Dinas Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Merangin, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Daerah Kabupaten Merangin, dan masyarakat setempat.

b. Data Sekunder

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dengan mengumpulkan, mendokumentasikan buku, jurnal, makalah ilmiah, kamus, ensiklopedi, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang bersumber dari bahan kepustakaan atau bahan hukum baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier¹⁷. Bahan hukum atau data sekunder diperinci dalam berbagai macam tingkatan, yaitu ;

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan pengawasan pemerintah terhadap pembukaan lahan perkebunan oleh masyarakat untuk mencegah

¹⁷ Muhaemin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 101

kebakaran hutan dan lahan. Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- d) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- e) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;

g) Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Dan/Atau Kerusakan Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan/Atau Lahan;

h) Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 05/PERMETAN/KB.410/1/2018 tentang Pembukaan dan/atau Pengelolaan Lahan Perkebunan Tanpa Membakar;

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu : bahan hukum yang erat kaitannya dengan topik yang penulis ayatt dan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹⁸ antara lain: buku-buku teks dari para ahli hukum, teori-teori dan pendapat ahli hukum, jurnal-jurnal ilmiah dan artikel-artikel ilmiah.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu : bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum¹⁹.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian dapat dilakukan melalui berbagai metode dan pendekatan yang disesuaikan dengan jenis penelitian

¹⁸ *Ibid.*, hlm.61-62

¹⁹ *Ibid.*, hlm.62

yang dilakukan. Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Wawancara

Wawancara adalah bagian penting dalam suatu penelitian hukum empiris. Wawancara dimaksudkan untuk melakukan tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden atau narasumber atau informan untuk mendapatkan informasi. Karena tanpa wawancara, peneliti akan kehilangan informasi yang hanya diperoleh dengan jalan bertanya secara langsung kepada responden, narasumber atau informan. Wawancara ini dapat menggunakan panduan daftar pertanyaan atau tanya jawab dilakukan secara bebas, dengan tujuan agar peneliti mendapatkan data yang dibutuhkan.²⁰ Dalam hal ini pihak-pihak yang diwawancarai oleh peneliti adalah:

1. Pejabat berwenang di UPTD Kesatuan Pengelolaan Hutan Produksi (KPHP) Kabupaten Merangin yaitu Bapak Ade Hadiono S.H selaku Kepala Seksi Perlindungan Konservasi SDA, Ekosistem, dan Pemberdayaan Masyarakat dan Bersama Bapak Sriono selaku Anggota Polisi Kehutanan,
2. Bapak Joni Hidayat S.P selaku Fungsional Pengendalian Pengelolaan Perkebunan, di Dinas Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Merangin
3. Ibu Andika Herawati S.H selaku Kepala Bidang Penataan, Peningkatan Kapasitas Lingkungan Hidup Kabupaten Merangin

²⁰ *Ibid.*, hlm.95

- dan Ibu Diptia Kurniasari selaku Fungsional Pengawasan Lingkungan di Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Merangin,
4. Bapak Sutoto S.T selaku Kabid Pencegahan dan Kesiapsiagaan di Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Merangin
 5. Ibu Anggie Yuwana S.STP, MH selaku Camat Kecamatan Nalo Tantan yang membawahi Desa Sungai Ulak Kecamatan Nalo Tantan, Bapak Arsah Mafadol Kepala Desa Langling Kecamatan Bangko, dan Bapak Mujidurrahman Kepala Desa Mensango Kecamatan Tabir lintas.

Dalam hal ini teknik yang digunakan adalah Teknik *purposive sampling*, Teknik *purposive sampling* merupakan teknik pengambilan subjek penelitian yang berdasarkan adanya ciri-ciri khusus yang ditentukan oleh peneliti. Subjek dalam penelitian ini tidak diambil secara irregular atau acak tetapi sudah ditentukan peneliti berdasarkan ciri-ciri tertentu tersebut.²¹

b. Studi Dokumen

Studi dokumen yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti. Dokumen tersebut berupa data dan informasi tertulis yang diperoleh langsung dari UPTD KPHP Kabupaten Merangin, seperti data titik hospot yang terdeteksi oleh UPTD KPHP Merangin

²¹ Agus Ria Kumara, 2018, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, hlm.8

secara keseluruhan baik itu diluar Kawasan hutan maupun didalam Kawasan hutan, dan Kantor BPBD Kabupaten Merangin seperti data rekapitulasi bencana daerah Kabupaten Merangin Tahun 2025 dan data rekapitulasi Karhutla berdasarkan informasi lapangan *firehotspot* Kabupaten Merangin Tahun 2021-2025.

5. Pengelolaan dan Analisis Data

Metode pengelolaan dan analisis data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

a. Pengelolaan Data

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan secara sistematis melalui tahap editing. Dalam tahap ini peneliti meneliti Kembali catatan-catatan yang ada untuk mengetahui apakah catatan-catatan tersebut telah cukup baik dan dapat segera disiapkan untuk keperluan proses berikutnya dengan tujuan untuk mencapai kesimpulan akhir yang terstruktur dan dapat dipertanggungjawabkan.

b. Analisis Data

Melalui data dilakukan analisis data kualitatif yaitu menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat penelitian yang deskriptif. Analisis ini berfokus pada pengungkapan fakta-fakta dalam bentuk kalimat, yang kemudian dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan, pandangan para ahli, dan pendapat peneliti sendiri.