

KEBIJAKAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

Syukri Umasangaji

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

Abstract: Land and Forest Fires always occur in Indonesia at least in every year. The central and provincial government have made various act to deal with land and forest fires in preventively and repressively. However, fires still going on from year to year which effected to material and social problems. This research aims identify and analyze land and forest fires control policy in Riau Province on 2010-2015, especially related to the role and actors configuration, programs and network in the control policy of land and forest fires. This research used the theory of Lester and Stewart policy which explains that policy implementation is defined as administration laws into various actors, organized (networks) to achieve the policies. This research used a qualitative approach. The results of this research indicate that land and forest fires control policy in Riau Province is still more focused on repressive efforts than preventive efforts. For that reason, land and forest fires control policies need to be reevaluated in order to find the best solution in avoiding land and forest fires, among others by reforming forest and land management policies; reviewing land use permits; resolve land dispute issues; support efforts to control of land and forest fires with an optimal budget; forming regulations on the control of land and forest fires; empowering the community of land users not to burn the forest and find new ways that do not damage the environment.

Abstrak: Setiap tahun kebakaran hutan dan lahan terjadi di Indonesia. Pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi telah melakukan berbagai upaya untuk menangani kebakaran hutan dan lahan, baik secara preventif maupun represif. Namun demikian, kebakaran masih terus berulang dari tahun ke tahun yang berdampak pada masalah materiil maupun sosial. Studi ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2010-2015 terutama terkait dengan konfigurasi peran aktor, program-program serta jaringan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Analisis dalam studi ini menggunakan teori kebijakan Lester dan Stewart yang menjelaskan bahwa implementasi kebijakan diartikan sebagai pengadministrasian undang-undang ke dalam berbagai aktor, organisasi (jaringan), prosedur dan teknik-teknik (program) yang bekerja secara bersama-sama untuk mencapai tujuan dari upaya kebijakan tersebut. Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau masih lebih dititikberatkan pada upaya represif daripada upaya preventif. Untuk itu, kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan perlu dievaluasi kembali dalam upaya mencari solusi terbaik dalam menghindari kebakaran hutan dan lahan, antara lain dengan cara mereformasi kebijakan pengelolaan hutan dan lahan; mengkaji ulang izin pemanfaatan lahan; menyelesaikan persoalan sengketa lahan; merampungkan perda tentang RTRW; mendukung upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan dengan anggaran yang optimal; membentuk perda tentang pengendalian karhutla; memberdayakan masyarakat; dan menegakkan hukum. Selain itu perlu adanya upaya pemberdayaan masyarakat pengguna lahan agar tidak membakar hutan dan menemukan cara baru yang tidak merusak lingkungan.

Kata Kunci: kebakaran hutan, peran aktor, kebijakan

PENDAHULUAN

Hutan sebagai bagian dari sumber daya alam nasional memiliki arti dan peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan sosial, pembangunan dan lingkungan hidup. Telah diterima sebagai kesepakatan internasional bahwa hutan yang berfungsi penting bagi kehidupan dunia, harus dibina dan dilindungi dari berbagai tindakan yang berakibat hilangnya keseimbangan ekosistem dunia. Namun ada saja tindakan dari manusia yang melakukan perusakan hutan dan

taranya melalui pembakaran hutan yang akhir-akhir ini semakin marak di Indonesia.

Padahal kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Secara ekologis insiden kebakaran hutan mengancam flora dan fauna alam Indonesia yang khas, bahkan mungkin membuat punah. Kerugian yang harus ditanggung oleh bangsa Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 1997 dulu diperkirakan mencapai Rp. 5,96

trilyun atau sekitar 70,1 % dari nilai PDB sektor kehutanan pada tahun 1997. Malaysia yang juga terkena dampak kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 1997 mengalami kerugian US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sektor pariwisata (KLH dan UNDP, 1998).

Pada tahun 2014 dan 2015 terjadi peningkatan pembakaran hutan di Wilayah Riau. Akibat kebakaran hutan tersebut telah menimbulkan kabut asap dalam jumlah besar sehingga Riau ditetapkan darurat Bencana Kabut Asap. Hal yang mengkhawatirkan adalah bila dicermati dari tahun ke tahun pembakaran hutan yang terjadi malah semakin meningkat. Untuk wilayah Riau saja misalnya berdasarkan pantauan terakhir satelit NOAA 18 diketahui bahwa hampir semua daerah di Riau yang mengalami kebakaran hutan dan lahan, yaitu Kabupaten Bengkalis, Siak, Pelalawan, Indragiri Hilir (Inhil), Indragiri Hulu, Rokan Hilir, dan Kabupaten Kepulauan Meranti.

Kasus kebakaran hutan dan lahan tentu berdampak pada berbagai sektor. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dampak paling parah dialami oleh masyarakat tentu berkaitan dengan kondisi kesehatan masyarakat terdampak kebakaran hutan dan lahan tersebut. Pada dasarnya, praktek pembakaran hutan dan lahan merupakan salah satu cara yang digunakan oleh sebagian perusahaan perkebunan untuk menaikkan pH tanah, disamping itu pembakaran merupakan cara instan berbiaya murah dan hasilnya cocok untuk tanaman seperti sawit. Namun sayangnya, praktek pembakaran hutan dan lahan tersebut tidak mempertimbangkan kerugian yang ditimbulkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi telah menimbulkan kerugian yang cukup banyak diantaranya hilangnya kesempatan panen, penyakit pernapasan (ISPA), mengganggu penerbangan, rusaknya lingkungan dengan hilangnya suatu ekosistem dan lainnya. Dampak sampingan lainnya yang telah mulai dirasakan adalah naiknya suhu permukaan bumi telah menimbulkan cuaca panas dan kering yang pada akhirnya ikut serta mendorong perubahan iklim.

Atas dasar uraian di atas, penelitian ini lebih menitikberatkan dalam kebijakan seperti apa

yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yang menyebabkan kebakaran yang terjadi tidak bisa dikontrol. Tantangan dan hambatan yang berjalan berdampingan dengan tugas pengendalian serta sejauh mana kebijakan itu memberi pengaruh dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian empirik dalam bentuk Kualitatif. Meyer dan Greenwood (1984) menjelaskan bahwa “penelitian empirik dilakukan untuk memverifikasi proporsi-proporsi mengenai beberapa aspek hubungan antara alat dan tujuan dan proses dalam penelitian. Penelitian ini juga dapat dipandang sebagai penelitian sosial terapan karena bentuk penelitian ini memiliki fokus utama yang sama dengan penelitian terapan, yakni pemecahan masalah praktis. Pendapat lain menyatakan bahwa penelitian terapan dilakukan dengan tujuan menerapkan, menguji, dan mengevaluasi kemampuan suatu teori yang diterapkan dalam memecahkan masalah-masalah praktis (Sugiono, 1999).

Dasar pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Metode kualitatif memiliki beberapa perspektif teori yang dapat mendukung penganalisaan yang lebih mendalam terhadap gejala yang terjadi, Dikarenakan kajiannya adalah fenomena masyarakat yang selalu mengalami perubahan (dinamis), yang sulit diukur dengan menggunakan angka-angka maka penelitian ini membutuhkan analisa yang lebih mendalam dari sekedar penelitian kuantitatif yang sangat bergantung pada kuantifikasi data. Penelitian ini mencoba memahami apa yang dipikirkan oleh masyarakat terhadap suatu fenomena.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Aktor

Sejak kebakaran hutan yang cukup besar yang terjadi pada tahun 1982/83 yang kemudian diikuti rentetan kebakaran hutan beberapa tahun berikutnya hingga yang paling mutakhir pada tahun 2014 dan 2015 silam. Pemerintah sebenarnya telah melakukan berbagai langkah, baik

bersifat antisipatif (pencegahan) maupun penanggulanganannya. Upaya yang telah dilakukan untuk mencegah kebakaran hutan dilakukan, dengan memantapkan kelembagaan dengan membentuk Sub Direktorat Kebakaran Hutan dan Lembaga non struktural berupa Pusdalkarhutnas, Pusdalkarhutda dan Satlak serta Brigadebrigade pemadam kebakaran hutan di masing-masing HPH dan HTI.

Selain itu, pemerintah juga melengkapi perangkat lunak berupa pedoman dan petunjuk teknis pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan. Melengkapi perangkat keras berupa peralatan pencegah dan pemadam kebakaran hutan. Melakukan pelatihan pengendalian kebakaran hutan bagi aparat pemerintah, tenaga BUMN dan perusahaan kehutanan serta masyarakat sekitar hutan. Kampanye dan penyuluhan melalui berbagai Apel Siaga pengendalian kebakaran hutan. Pemberian pembekalan kepada pengusaha (HPH, HTI, perkebunan dan Transmigrasi), Kanwil Dephut, dan jajaran Pemda oleh Menteri Kehutanan dan Menteri Negara Lingkungan Hidup. Dalam setiap persetujuan pelepasan kawasan hutan bagi pembangunan non kehutanan, selalu disyaratkan pembukaan hutan tanpa bakar (Soemarsono, p.14).

Lebih lanjut dengan merujuk Permen LHK RI No. P.32/Menlhk/Setjen/ Kum.1/3/2016 menyebutkan bahwa Organisasi Pengendali Kebakaran Hutan (Dalkarhutla) dibentuk berdasarkan Tingkat Pemerintahan dan Tingkat Pengelolaan. Organisasi Dalkarhutla Tingkat Pemerintahan terdiri dari tingkat Pemerintah; tingkat Pemerintah Provinsi; dan tingkat Pemerintah Kabupaten/Kota. Semakin jelas bahwa peran aktor dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan itu telah ditetapkan dalam kebijakan pemerintah.

Rekonstruksi dari kelembagaan yang terbentuk memang telah mengalami perubahan dalam pola pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Terbukti dengan dilakukannya rencana aksi, pemantapan struktur organisasi, serta membentuk komunitas masyarakat yang dekat dengan lokasi yang kerap terbakar. Beragam pembenahan telah dilakukan, namun pertanyaan mendasar ketika perubahan dan

penyesuaian telah dilakukan, mengapa kebakaran dan kabut asap muncul kembali? Terdapat dasar manajemen yang dilakukan selama ini, yakni penanggulangan (pemadaman saja).

Keselarasn kualitas sumber daya manusia yang mendukung suksesnya pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum memiliki standar antara provinsi dan kabupaten. Peralatan lengkap berada di Pekanbaru, sementara kebakaran hutan dan lahan berada di wilayah Kabupaten. Kurangnya upaya peningkatan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau, pemahaman dasar dalam paragraf ini tidak berbicara jumlah tenaga yang memadamkan (tahap penanggulangan) saja, namun pengendalian yang dilakukan secara utuh.

Perencanaan yang dilakukan memang dengan tahapan terstandar yang menjadi patokan namun pengawasan sepertinya dilupakan oleh Pemda Riau. Seperti dilansir media dan kasus yang sudah terbukti sebelumnya bahwa kebakaran yang terjadi selama ini merupakan unsur kesengajaan yang dilakukan baik masyarakat, pengusaha maupun korporasi konsesi perkebunan di Riau. Tindak lanjut dari masalah penegakan hukum yang dilakukan (juga arah yang harus dituju dalam dimensi kelembagaan) yaitu mengkaji kembali IUP (Izin Usaha Perkebunan) yang ada, termasuk pembekuan izin ataupun ketegasan dari Pemprov Riau untuk pencabutan izin jika memang pantas diberlakukan. Pengawasan izin setiap IUP perusahaan belum secara utuh menjadi tahapan dalam tuntutan manajemen SDM pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Riau.

Dimensi implementasi kebijakan yang terjadi dalam kapabilitas Pemerintah Provinsi Riau menjalankan amanat Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Kabut Asap akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Riau, untuk memobilisasi sumber daya manusia yang ada dalam bekerja sesuai dengan struktur yang telah ditetapkan. Seperti yang telah dikemukakan oleh Grindel dalam Nugroho (2009), setiap peraturan yang dibentuk, bergantung bagaimana implementasi dilakukan oleh aktor pelaksana.

Posko Gabungan merupakan bentuk tin-

dakan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau, penyatuan semua aktor yang terlibat dengan harapan terjalin *networking* yang baik dan komunikasi yang selaras. Jika mencermati konten dari keb3akan (Peraturan Gubernur) yang berlaku, memang mengacu pada pengendalian bencana kabut asap, komunikasi yang dibentuk masih kurang, karena perbedaan kompetensi yang bekerja pada semua level pemerintahan dengan tiga tahapan pengendalian yang harus dipenuhi. Oleh sebab itu, peran aktor Pemerintah Provinsi Riau dalam konteks ini masih lemah karena hanya berorientasi pada pemadaman serta kurang melakukan fungsi pencegahan padahal keberadaan kawasan hutan itu berada di Kabupaten/Kota yang mestinya dikoordinasikan oleh Pemerintah Provinsi Riau dengan Kabupaten/Kota termasuk dalam konteks pengendalian kebakaran hutan dan lahan itu penyediaan anggaran dan penyediaan peralatan.

Mengenai pengendalian kebakaran, perusahaan swasta diwajibkan memiliki sarana kebakaran. Peran aktor swasta itu mestinya menjadi sangat urgent mengingat kasus kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Riau mayoritas berasal dari lahan pihak swasta yang mendapatkan izin usaha pengelolaan hasil hutan maupun izin usaha di sektor perkebunan (HTI dan sawit). Padahal dalam izin usaha ada kesanggupan pihak perusahaan untuk memenuhi sarana dan prasarana kebakaran.

Jika berbicara peralatan untuk pemadam kebakaran di Provinsi Riau, luas lahan yang rawan Karhutla mencapai 250.000 hektar, jika terjadi kebakaran membutuhkan alat yang khusus untuk melakukan pemadaman. Dari hasil kegiatan pembinaan dan monitoring yang telah dilakukan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau, kelengkapan sarana dan prasarana kepada Pemegang izin usaha dari plus minus 75 pemegang izin usaha yang tersebar di Provinsi Riau, terdapat paling tidak 16 pemegang izin usaha yang sudah dimonitoring oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau. Namun tidak ada dijelaskan dalam rekap data apakah hasil monitoring tersebut pemegang izin patuh atau tidak terhadap aturan yang telah ditetapkan, nara sumber hanya mengatakan bahwa hasil pembinaan dan monitoring

yang telah dilakukan pemegang izin sebagian masih dalam proses tahap melengkapi.

Masyarakat Peduli Api (MPA) adalah masyarakat yang secara sukarela peduli terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang telah dilatih atau diberi pembekalan serta dapat diberdayakan untuk membantu pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Setiap Pemegang IUPK atau IUPJL atau IPHHBK pada hutan lindung dan hutan produksi; dan pemegang IPHHK dalam hutan alam pada hutan produksi dan HTR; Pemegang Izin Pinjam Pakai Kawasan Hutan untuk kegiatan non pertambangan; Pengelola Hutan Kemasyarakatan; Pengelola Hutan Desa; Penanggung jawab Hutan Adat; Pemilik Hutan Hak; Pemegang KHDTK; dan Kelompok tani sekitar hutan atau desa konservasi atau kampung iklim atau desa wisata berbasis ekosistem hutan; wajib memfasilitasi organisasi kelompok-kelompok Masyarakat Peduli Api (MPA).

Dalam satu MPA sekurang-kurangnya terdiri dari 2 regu, masing-masing regu terdiri dari 15 anggota masyarakat setempat dalam satu desa. Pembentukan dan pembinaan MPA, dilakukan bersama dengan kesatuan pengelolaan hutan dan/atau Manggala Agni terdekat. Setiap organisasi MPA sekurang-kurangnya mempunyai perangkat organisasi dan tugas, meliputi:

1. Ketua Masyarakat Peduli Api (MPA). Melaksanakan tugas perencanaan, pengorganisasian, operasional, pengawasan dan evaluasi dalam setiap usaha Dalkarhutla di desanya;
2. Sekretaris merangkap Bendahara. Melaksanakan tugas untuk mengelola administrasi keuangan dan tugas-tugas kesekretariatan;
3. Kepala Regu. Melaksanakan tugas operasional dalkarhutla.

Program Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Menurut Pusbinluh (2000), selain melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan langkah nyata yang dapat dilakukan adalah pencegahan terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Kegiatan-kegiatan pencegahan tersebut meliputi: Pemetaan dan pemantauan kondisi

rawan kebakaran, melakukan patroli dan pengawasan pada daerah rawan kebakaran, mempersiapkan SDM dan peralatan pemadaman, pendeteksian dini kebakaran, pembuatan tempat-tempat penampungan air, pembuatan sekat bakar, pemasangan dan sosialisasi rambu-rambu bahaya kebakaran dan pelaksanaan teknologi penyiapan lahan tanpa bakar (*zero burning*).

Pencegahan merupakan komponen terpenting dari seluruh sistem pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Bila pencegahan dilaksanakan dengan baik, maka bencana kebakaran dapat diminimalkan, bahkan dihindari. Pencegahan harus dimulai sejak awal proses pembangunan sebuah wilayah, perencanaan tata guna hutan atau lahan, pemberian izin kegiatan hingga pemantauan dan evaluasi. Oleh karena itu, dalam perencanaan pembangunan sebuah wilayah, dibutuhkan sebuah peraturan daerah tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) agar perencanaan pembangunan lebih terarah.

Upaya untuk menyelamatkan hutan tentunya tidak dapat dilepaskan dari penyelesaian tunggakan masalah di masa sebelumnya, baik dari sisi persoalan nyata di tingkat tapak, persoalan kebijakan, maupun persoalan kapasitas penyelenggara kehutanan. Identifikasi masalah kehutanan secara tepat dan fundamental dengan menggunakan informasi yang akurat, akan menentukan capaian perbaikan kinerja kehutanan. Penyelesaian permasalahan kehutanan tersebut bukan hanya menentukan apa masalahnya, tetapi juga memerlukan strategi bagaimana solusi masalah-masalah tersebut dapat dijalankan. Selanjutnya, agar strategi tersebut dapat dilakukan optimal maka prasyarat kelembagaan dan kepemimpinan (*leadership*) kehutanan menjadi sebuah keharusan. Beberapa upaya pencegahan yang dapat dilakukan untuk mencegah timbulnya api diantaranya;

- a. Penatagunaan lahan sesuai dengan peruntukan dan fungsinya masing-masing dengan mempertimbangkan kelayakannya secara ekologis disamping secara ekonomis.
- b. Pengembangan sistem budidaya pertanian dan perkebunan serta sistem produksi kayu yang tidak rentan terhadap kebakaran, se-

perti pembukaan dan persiapan lahan tanpa bakar (*zeroburning-based land cleaning*), atau dengan pembakaran yang terkendali (*controlled burning-based land cleaning*).

- c. Pengembangan sistem kepemilikan lahan secara jelas dan tepat sasaran. Kegiatan ini dimaksudkan untuk menghindari pengelolaan lahan yang tidak tepat sesuai dengan peruntukan dan fungsinya.
- d. Pencegahan perubahan ekologi secara besar-besaran diantaranya dengan membuat dan mengembangkan pedoman pemanfaatan hutan dan lahan gambut secara bijaksana (*wise use of peatland*), dan memulihkan hutan dan lahan gambut yang telah rusak.
- e. Pengembangan program penyadaran masyarakat terutama yang terkait dengan tindakan pencegahan dan pengendalian kebakaran. Program ini diharapkan dapat mendorong dikembangkannya strategi pencegahan dan pengendalian kebakaran berbasis masyarakat (*community-based fire management*).
- f. Pengembangan sistem penegakan hukum. Hal ini mencakup penyelidikan terhadap penyebab kebakaran serta mengajukan pihak-pihak yang diduga menyebabkan kebakaran ke pengadilan.
- g. Pengembangan sistem informasi kebakaran yang berorientasi kepada penyelesaian masalah. Hal ini mencakup pengembangan sistem pemeringkatan bahaya kebakaran (Fire Danger Rating System) dengan memadukan dua iklim (curah hujan dan kelembaban udara), data hidrologis (kedalaman muka air tanah dan kadar legas tanah), dan data bahan yang dapat memicu timbulnya api. Kegiatan ini akan memberikan gambaran secara kartografi terhadap kerawanan kebakaran.

Sementara itu merujuk pada laporan kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau, Dinas Kehutanan secara institusional telah menyusun kegiatan sebagai berikut:

1. Kegiatan Non Struktural

- a) Sosialisasi/Pembinaan kepada masyarakat di daerah rawan Karhutla
- b) Pembentukan dan Pelatihan Relawan/

- Masyarakat Peduli Karhutla
 - c) Koordinasi dan komunikasi antar *stakeholders*
 - d) Patroli terpadu dan terukur di daerah rawan karhutla
2. Struktural :
- a) Pembuatan sekal kanal (4.730 unit)
 - b) Pembuatan embung (388 unit)

Program Pemadaman Kebakaran Hutan dan Lahan: Penetapan Status Bencana

Penetapan status bencana kabut asap yang terjadi di Indonesia merupakan langkah termudah yang dilakukan oleh Pemerintah. Berbagai kontroversi penetapan status bencana nasional itu terjadi karena penetapan status bencana itu diikuti dengan pembiayaan yang tidak sedikit dan pertanggungjawabannya sangat tidak jelas. Memang Pemerintah Daerah mendorong untuk ditetapkannya status bencana, akan tetapi peran Pemda bukan berarti semakin dieliminir dalam kasus itu. Akan tetapi yang terjadi kemudian justru peran Pemda dieliminir dan peran BNPB menjadi lebih dominan.

Sementara itu Kepala Pusat Data Informasi dan Hubungan Masyarakat BNPB Sutopo Purwo Nugroho, mengatakan penetapan kabut asap sebagai bencana nasional kurang tepat. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menilai adanya penetapan tersebut hanya akan melepaskan tanggungjawab pemerintah daerah ke pemerintah pusat. Sutopo mengatakan dalam bencana kabut asap, peran pemerintah daerah terutama pejabat terkait seperti Bupati, Walikota dan Gubernur sangat dibutuhkan.

Penetapan status bencana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana. Dalam Undang-undang itu, bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

Status keadaan darurat bencana adalah suatu keadaan yang ditetapkan oleh Pemerintah

untuk jangka waktu tertentu atas dasar rekomendasi Badan yang diberi tugas untuk menanggulangi bencana. Berdasarkan pasal 7 (2) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana, penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c memuat indikator yang meliputi: a. jumlah korban; b. kerugian harta benda; c. kerusakan prasarana dan sarana; d. cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan e. dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Sedangkan pasal 51 menjelaskan (1) Penetapan status darurat bencana dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan skala bencana. Penetapan untuk skala nasional dilakukan oleh Presiden, skala provinsi dilakukan oleh gubernur, dan skala kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.

Koordinasi Antar Lembaga dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau juga meliputi tiga tahap sebagaimana penjelasan di atas, yaitu pencegahan, pemadaman dan pasca kebakaran. Jika mencermati tugas dan tanggung jawab posko satgas Dalkarhutla Riau, pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan masih dalam tahap pengendalian kabut asap. Terlihat yang menjadi acuan pengendalian kebakaran adalah kebijakan yang telah ditentukan berdasarkan Peraturan Gubernur Riau Nomor: 11 Tahun 2014 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau. Adapun upaya-upaya penanggulangan yang dilakukan membentuk posko satgas terpadu dan melakukan aktivasi posko, melakukan pemadaman dan pembagian masker. Mengendalikan dan mengkordinasikan tugas sub satgas darat dengan unsur-unsur lain yang terlibat dalam pengendalian bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan.

Masih lemahnya koordinasi antar aktor atau institusi di dalam satgas karhutla. Persoalan koordinasi yang kurang berjalan dengan baik dikarenakan banyaknya organisasi yang terlibat dan masing-masing organisasi cenderung mendahulukan kepentingan fungsionalnya masing-

masing. Persoalan selanjutnya adalah mengenai pola kepemimpinan yang bersifat non struktural dan *ad-hoc* yang menimbulkan inefisiensi dan kerancuan. Jaringan atau kelembagaan yang berbentuk dalam forum koordinasi yang bersifat *ad-hoc* ini menyebabkannya tidak memiliki mandat yang memadai untuk menyusun strategi jangka panjang ataupun kegiatan yang berkelanjutan.

Terkait dengan koordinasi antar lembaga dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau ini, Direktur WALHI Riau dalam wawancara penelitian mengungkapkan bahwa aktivitas pengendalian Karhutla lebih bersifat represif dan koordinasi antar lembaga sangat lemah terutama yang berkaitan dengan aspek penegakan hukum.

Selain itu, di dalam pelaksanaan penanganan kebakaran hutan dan lahan Pemerintah Provinsi Riau juga membentuk peraturan yang mengatur tentang prosedur penanganan kebakaran hutan dan lahan tersebut yaitu Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau. Prosedur tetap yang diatur di dalam peraturan Gubernur itu dimaksud untuk memberikan penjelasan tentang tata cara dan prosedur serta dijadikan pedoman dalam pengendalian bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau termasuk juga untuk tingkat kabupaten yang berada di Provinsi Riau. Berdasarkan Peraturan Gubernur tersebut, organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan disusun dalam bentuk Bagan Organisasi.

Permasalahan Anggaran

Kurang optimalnya pemerintah daerah dalam menangani kebakaran hutan dan lahan terlihat pada alokasi anggaran untuk pencegahan dan pengendalian kebakaran masih sangat kecil, sedangkan biaya untuk pencegahan dan pengendalian kebakaran membutuhkan biaya yang mendukung. Hal ini dapat kita lihat pada rekapitulasi anggaran pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau, dimana hanya terdapat rata-rata anggaran sebesar Rp. 750.000.000 dari tahun 2010-2015.

Untuk itu, meskipun dana tidak mencukupi untuk kegiatan di lapangan para petugas tetap melakukan kegiatan di lapangan secara gotong royong dengan terpadu untuk menutupi biaya operasional masing-masing petugas. Salah satu fungsi dari Badan Penanggulangan Bencana daerah (BPBD) tersebut adalah untuk mengkoordinasi pelaksanaan kegiatan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu, dan menyeluruh.

Permasalahan yang terjadi tentang kegiatan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Riau selain keterbatasan anggaran dan tidak ada dana khusus untuk kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Pada rekapitulasi anggaran Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau Tahun 2010-2015 menunjukkan belum dianggarkannya anggaran program kegiatan Pembinaan Masyarakat Peduli Api serta program kegiatan Koordinasi Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau. Berdasarkan hasil penelitian, kedua program tersebut baru dianggarkan pada tahun anggaran 2016 dengan pagu anggaran Program Pembinaan Masyarakat Peduli Api sebesar Rp. 314.503.500,- dan Program Koordinasi Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau sebesar Rp. 139.033.600,-. Padahal dari sisi kepentingannya, Program Koordinasi Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan inilah yang sangat penting, agar bisa meminimalisir atau bahkan mencegah terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

Sementara itu posko satgas terpadu dibiayai melalui BNPB tidak mampu membiayai kebutuhan operasional sehari-hari maupun untuk tim personil satgas yang bekerja. Ada kecenderungan koordinasi antara lembaga baru akan dilakukan ketika bencana datang. Sebaiknya, penanganan semestinya sudah dimulai dari tahap pencegahan jangan sampai bencana asap berulang kembali. Sementara itu, APBD Provinsi Riau setiap tahun meningkat secara signifikan sejak tahun 2009-2013. Tercatat realisasi belanja tahun 2009 sebesar Rp. 3,7 triliun dan meningkat pada tahun 2013 sebesar Rp. 8,4 Triliun. Namun, peningkatan belanja daerah tersebut tidak berkontribusi besar terhadap alokasi

anggaran pelestarian lingkungan. Meskipun setiap tahun dialokasikan anggaran program penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di APBD Provinsi Riau, namun nilainya sangatlah minim. Tahun 2009-2013 di Dinas Kehutanan Provinsi Riau dialokasikan anggaran sebesar Rp. 6.065.625.000, dengan realisasi (2009-2013) sebesar Rp. 3.916.006.050,-. Sedangkan di Badan Lingkungan Hidup provinsi Riau, tahun 2009-2013 dialokasikan sebesar Rp. 12.549.594.050.00 dan teralisasi sebesar Rp. 7.866.929.140.00. Kalau dihitung secara persentase dengan jumlah APBD Riau selama 2009 - 2013 sebesar Rp. 28.642.594.737.572.80 maka, alokasi anggaran untuk bencana tahunan tersebut hanya 0,47%.

Terkait dengan realisasi anggaran, berdasarkan hasil wawancara Ketua Pansus Karhutla DPRD Provinsi Riau mengungkapkan bahwa bukan hanya kurangnya anggaran yang menjadi permasalahan, tetapi kurangnya resapan anggaran juga menyebabkan upaya pengendalian karhutla menjadi kurang optimal. Hal ini dapat kita lihat juga pada realisasi anggaran BPBD Provinsi Riau Tahun 2014 dimana anggaran program kegiatan Penanggulangan Kabut Asap Akibat Karhutla dan program kegiatan Pengadaan Logistik Penanggulangan Bencana, masing-masing realisasi anggarannya tidak mencapai 50%.

Alokasi anggaran terkait pengendalian kebakaran hutan dan lahan digunakan untuk Koordinasi, Sosialisasi, serta belanja barang (peralatan) untuk di Dinas Kehutanan. Sedangkan untuk BLH anggaran tersebut digunakan untuk sosialisasi, koordinasi, pelatihan dan pendidikan. Dengan semakin tingginya potensi kebakaran hutan di Riau yang terjadi setiap tahun, maka pemerintah daerah juga perlu menambahkan anggaran serta memberikan program-program yang jelas agar dapat terealisasi dengan baik. Sehingga bencana kebakaran hutan dapat ditanggulangi

Evaluasi Kebijakan Pengendalian Karhutla

Evaluasi harus dilakukan secara menyeluruh, baik terhadap elemen-elemen yang sudah dibentuk untuk melakukan pencegahan dan

penanganan kebakaran hutan maupun dari sisi penegakan hukumnya. Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Riau harusnya berani menindak tegas masyarakat dan mencabut izin perusahaan yang terbukti menyebabkan kebakaran hutan. Tidak adanya tindakan tegas dari pemerintah mengakibatkan kebakaran hutan selalu terjadi dari tahun ke tahun sementara disisi lain pemerintah punya banyak lembaga setingkat kementerian yang seharusnya dapat berperan strategis dalam mengantisipasi masalah ini.

Permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Riau hingga saat ini tidak dipungkiri terjadi karena aspek regulasi yang belum memadai sebagai bentuk pencegahan terhadap kejadian kebakaran hutan dan lahan. Berdasarkan kajian kerangka perundang-undangan, paling tidak ada 7 UU yang berkaitan secara langsung dan tidak langsung terhadap kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dan Provinsi Riau khususnya. Ada juga PP, Perpres, Permen dan Pergub khususnya Peraturan Gubernur Riau.

Dari undang-undang misalnya, terdapat UU yang saling kontradiktif antara yang satu dengan yang lain. Misalnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009, dalam undang-undang itu terdapat salah satu pasal yang menyebutkan bahwa “boleh terjadinya kebakaran untuk pembukaan lahan bagi masyarakat, per KK diizinkan 1 hektar”. Sementara itu, UU 39 Tahun 2014 menyebutkan “tidak boleh adanya pembukaan lahan dengan cara pembakaran”, dari kedua undang-undang ini sudah saling bertentangan dan membingungkan.

Demikian halnya pada level peraturan yang paling bawah, Gubernur Riau pada tahun 2014 telah menerbitkan Pergub Nomor 11 Tahun 2014 yang salah satu isinya menyatakan bahwa “masyarakat boleh membuka lahan sebesar 2 hektar hanya dengan izin kepala desa”. Paling tidak hingga tahun 2015 sebelum aspek hukum benar-benar ditegakkan.

Pada aspek kelembagaan, evaluasi perlu dilakukan dengan mempertimbangkan efektifitas dan efisiensi kerja kelembagaan. Tidak dapat dipungkiri bahwa pengendalian kebakaran hutan

dan lahan telah menyedot banyak perhatian dari beragam instansi pemerintah mulai dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Mestinya, penguatan aspek regulasi dengan penekanan pada satu atau dua instansi saja yang memiliki kewenangan dan tanggungjawab penanggulangan karhutla dirasa lebih efektif sehingga alur kerja lebih singkat dan rentang kendali menjadi lebih pendek.

Persoalannya adalah pada tataran daerah yang telah diberi kewenangan belum mampu mewujudkan lahirnya Peraturan Daerah yang benar-benar memberikan perhatian khusus pada aspek kebakaran hutan dan lahan. Akibatnya adalah baik secara mekanisme kerja maupun penganggaran menjadi lebih sulit dan rumit sehingga kejadian kebakaran hutan dan lahan tidak dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat. Selain itu, pada tataran kelembagaan misalnya DPRD sebagai aktor regulasi daerah, sampai saat ini belum memiliki inisiatif menerbitkan atau merancang peraturan daerah yang berkaitan dengan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. DPRD tampak lebih fokus pada persoalan RTRW yang pada prinsipnya muatan politis dan kepentingan ekonomisnya lebih tinggi karena menyangkut status lahan dan kepemilikan lahan.

SIMPULAN

Pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dilihat dari sisi peran aktor khususnya peran aktor pemerintah terlihat jelas bahwa pemerintah dalam kapasitasnya (Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kota) telah membangun kelembagaan (Organisasi) Dalkarhutla itu dengan lengkap sebagaimana merujuk pada peraturan yang ada. Dengan terbentuknya kelembagaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan itu secara nyata memang memberikan dampak positif terhadap cepatnya penanganan kebakaran hutan dan lahan. Sementara itu pada aktor swasta belum sepenuhnya berperan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Dari dua pihak swasta yang menjadi narasumber dalam studi ini jelas pihak-pihak tersebut berperan sesuai dengan fungsinya masing-masing dan berdasarkan informasi yang diperoleh, masing-

masing pihak telah secara sadar membangun kesiapsiagaan terhadap kebakaran hutan dan lahan. Di sisi lain, aktor masyarakat terlihat bahwa terbentuknya Masyarakat Peduli Api (MPA) cukup membantu pemerintah dalam antisipasi Karhutla dan dengan adanya advokasi yang dilakukan oleh WALHI turut membantu pemerintah membawa para pembakar hutan dan lahan ke ranah hukum.

Jaringan pengendalian kebakaran hutan dan lahan secara kelembagaan (Pemerintah) memang telah terbangun dengan baik, akan tetapi jaringan kelembagaan itu belum mengarah pada penguatan kebijakan sektor hulu yakni sektor pencegahan hal itu tergambar dari koordinasi dan sinkronisasi yang dilakukan lebih bersifat teknis pemadaman bukan pada aspek regulatif. Selain itu, minimnya anggaran turut mempersulit kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan sehingga penetapan status bencana nasional bencana opsi yang paling emosional yang dikejar oleh Pemerintah Provinsi Riau. Aspek lain tentu tidak lepas dari status kawasan hutan dan lahan dalam hal ini Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang sampai saat ini belum menemukan kejelasan sehingga berdampak pada peruntukan lahan yang ada.

DAFTAR RUJUKAN

- Budi, Winarno., 2007., *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Jakarta: Media Press.
- Darwiati, W. dan F.D. Tuheteru. 2010. Dampak Kebakaran Hutan terhadap Pertumbuhan Vegetasi. *Jurnal Mitra Hutan Tanaman*.
- Hatta, M. 2008. *Dampak Kebakaran Hutan Terhadap Sifat-Sifat Tanah di Kecamatan Besitang Kabupaten Langkat*. USU e-Repository. Medan.
- Nasution, A.Z., Mubarak, dan Zulkifli. 2013. Studi Emisi CO₂ Akibat Kebakaran Hutan di Provinsi Riau. *Jurnal Bumi Lestari*.
- Notohadinegoro, T. 2006. *Pembakaran dan Kebakaran Lahan*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada
- Nugroho, Riant. 2003., *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*., Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. 2004., *Kebijakan Publik*

- untuk Negara-negara Berkembang, Model-model Perumusan Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Nugroho, Riant. 2008., *Public Policy*., Alex Media Komputindo Gramedia., Jakarta.
- Nugroho, S.P. 2000. Minimalisasi konsentrasi penyebaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan metode modifikasi cuaca. *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca*.
- Perwitasari, D. dan B. Sukana. 2012. Gambaran kebakaran hutan dengan kejadian penyakit ispa dan pneumonia di Kabupaten Batang Hari, Provinsi Jambi tahun 2008. *Jurnal Ekologi Kesehatan*.
- Qodriyatun, S. N. 2014. *Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan. Prosiding Info Singkat Kesejahteraan Sosial*. Peneliti Madya bidang Kebijakan Lingkungan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI
- Saharjo, B.H dan C. Gago. 2011. *Suksesi alami paska kebakaran pada hutan sekunder di Desa Fatuquero, Kecamatan Railaco, Kabupaten Ermera- Timor Leste*. *Jurnal Silviculture Tropika*
- Sujianto. 2008. *Implementasi Kebijakan Publik*. Pekanbaru: Alaf Riau.
- Sugiyono., 2006. *Metodologi Penelitian Administratif*. Bandung: Alfabeta.
- Sumaryadi Nyoman., 2005., *Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: Citra Utama.
- Wahab, Solichin Abdul., 2012. *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi ke Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Tangkilisan, Hesel Nogi., 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: Lukman Offset.
- Rangkuti, Syahnan & Tambunan, Irma, 2015, *Kabut Asap, Bencana Asap Terlama Sepanjang Sejarah*. <http://print.kompas.com>. Diakses pada tanggal 20 Januari 2017.