



KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN KEMBALI MENGANCAM

Sri Nurhayati Qodriyatun*)

Abstrak

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) kembali terjadi dengan wilayah yang terbakar semakin meluas, bahkan sebagian merupakan wilayah baru. Kebijakan pengendalian karhutla yang belum terintegrasi, penegakan hukum yang lemah, dan belum tersentuhnya aspek sosiologis dan kultural masyarakat mengakibatkan karhutla terus terjadi setiap tahunnya. Untuk itu DPR perlu mengingatkan pemerintah agar mengupayakan kebijakan karhutla dalam satu kebijakan terintegrasi dengan mengutamakan aspek pencegahan, seperti pengembangan teknologi pembukaan lahan tanpa bakar yang mudah dan murah, pengoptimalan kerja Masyarakat Peduli Api (MPA) dan Manggala Agni, pengawasan rutin terhadap perusahaan terhadap sistem, sarana, dan prasarana karhutla, serta penyelesaian konflik lahan. Selain itu perlu dilakukan penegakan hukum yang tegas dan berlaku untuk semua kalangan.

Pendahuluan

Dalam dua pekan terakhir, karhutla kembali terjadi di beberapa wilayah Indonesia. BNPB mencatat ada 1.341 hotspot tersebar di beberapa wilayah Indonesia, seperti Aceh, Lampung, Babel, Kepulauan Riau, Sumatera Selatan, Riau, Sumatera Utara, Jambi, Sumatera Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur (NTT), Nusa Tenggara Barat (NTB), Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Gorontalo, Sulawesi Selatan, Maluku, Maluku Utara, Papua, dan Papua Barat. Dari beberapa wilayah yang mengalami karhutla, enam provinsi telah menetapkan status siaga darurat karhutla, yaitu Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan,

Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah.

Penanganan karhutla terus dilakukan, namun permasalahannya, karhutla terjadi hampir setiap tahun dengan luasan wilayah yang terbakar terus bertambah. Bahkan pada tahun ini ada beberapa daerah baru yang sebelumnya tidak pernah dilanda karhutla, terjadi kebakaran. Daerah tersebut adalah Aceh, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, dan NTT. Bahkan BNPB dan KLHK mencatat, karhutla di Papua terus meningkat. Tulisan ini akan mengulas faktor penyebab karhutla, kebijakan pemerintah dalam pengendalian karhutla, dan mengapa karhutla terus kembali terjadi.

*) Peneliti Madya Kebijakan Lingkungan pada Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: sri.qodriyatun@dpr.go.id



Faktor Penyebab Karhutla

Karhutla dapat terjadi karena kondisi iklim dan aktivitas manusia dalam pengelolaan hutan atau lahan. Dari sisi iklim, Indonesia tergolong memiliki iklim yang unik, sebagai akibat dari letak Indonesia yang berada di antara dua samudera (Pasifik dan Hindia), terletak di daerah tropis, dan wilayah yang berbentuk kepulauan.

Kondisi iklim di Indonesia secara geografis dipengaruhi oleh fenomena El Nino/La Nina. Juga fenomena regional seperti sirkulasi monsun Asia-Australia dan Inter Tropical Convergence Zone yang merupakan daerah pertumbuhan awan serta kondisi suhu permukaan laut sekitar wilayah Indonesia. Kondisi topografi wilayah Indonesia yang bergunung, berlembah serta banyak pantai juga menambah beragamnya kondisi iklim wilayah Indonesia menurut ruang (wilayah) dan waktu. Kondisi ini mengakibatkan adanya daerah-daerah yang kering sepanjang tahun dan daerah-daerah yang basah sepanjang tahun.

Sedangkan dari sisi aktivitas manusia, menurut Suyanto dan Applegate (sebagaimana dikutip Qodriyatun dalam Susiana, 2014) ada dua penyebab karhutla, yaitu penyebab langsung (masih banyaknya masyarakat yang membuka lahan dengan bakar, penggunaan api untuk penguasaan lahan karena konflik tanah, penggunaan api dalam melakukan ekstraksi sumber daya alam, dan penyebaran api karena kelalaian) dan penyebab tidak langsung (akibat konversi hutan menjadi lahan penggunaan lain, degradasi hutan dan lahan, dampak dari perubahan karakteristik kependudukan, dan lemahnya kapasitas kelembagaan).

Kebijakan Pengendalian Karhutla

Berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, kebijakan pengendalian karhutla dilakukan melalui 3 kegiatan, yaitu (a) pencegahan terjadinya kebakaran hutan dan lahan; (b) pemadaman kebakaran hutan dan lahan; dan (c) penanganan pasca-kebakaran/pemulihan hutan dan lahan. Pelaksanaan kegiatan pengendalian karhutla dilakukan melalui kerjasama dan koordinasi antara beberapa kementerian/ lembaga terkait, pelibatan peran serta masyarakat dan pemangku kepentingan terkait, dan peningkatan penegakan hukum.

Pelaksanaan dari kebijakan tersebut tersebar di beberapa kementerian/ lembaga negara. *Pertama*, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). Kebijakan karhutla di KLHK dilaksanakan oleh Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, yang berada di bawah Dirjen Pengendalian

Perubahan Iklim. Kebijakan pengendalian karhutla di KLHK merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan salah satu agenda pembangunan nasional, yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik. Dalam rangka mewujudkan agenda tersebut, salah satu sasaran yang ingin dituju adalah pencegahan dan penanggulangan karhutla dengan cepat dan baik serta menurunkan jumlah *hotspot* karhutla. Untuk mencapai sasaran tersebut, strategi KLHK adalah meningkatkan sarana dan prasarana perlindungan hutan dan pengendalian karhutla; dan peningkatan kuantitas dan kualitas Manggala Agni dalam rangka penanggulangan karhutla (Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.39/Menlhk-Setjen/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2015 - 2019).

Pelaksanaan pengendalian karhutla, ditunjang oleh Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/MenLHK/ Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Peraturan ini merupakan norma, standar, kriteria, dan pedoman (NSPK) dalam perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan operasional, pengawasan dan evaluasi pelaksanaan pengendalian karhutla bagi para pihak terkait. Melalui peraturan ini dibentuk organisasi pengendalian karhutla yang bersifat koordinatif yang berfungsi operasional. Organisasi yang bersifat koordinatif itu disebut sebagai Satgas Pengendali Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan. Di tingkat pusat diketuai oleh Menteri LHK dan beranggotakan Kepala BNPB, Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN, Menteri Kesehatan, Panglima TNI, Kepala Polri, Kepala BMKG, Kepala Badan Informasi Geospasial, Kepala LAPAN, dan kementerian/ lembaga terkait pengendalian karhutla lainnya sesuai tingkat kepentingan dan kewenangannya. Di tingkat provinsi diketuai Gubernur dan beranggotakan sekurang-kurangnya Sekretariat Daerah, Bappeda, BPBD, BLHD, Dinas teknis bidang kehutanan, perkebunan, pertanian, dan dinas lainnya terkait. Sedangkan organisasi yang berfungsi operasional dilaksanakan oleh Brigade Pengendalian Karhutla yang disebut Manggala Agni yang berada baik di tingkat pusat, regional, ataupun di tingkat daerah operasi.

Upaya pencegahan, pemadaman, dan penanganan pasca kebakaran menjadi tanggung jawab instansi atau unit pengelola hutan dan/atau lahan. Instansi atau unit pengelola hutan atau lahan ini meliputi pemerintah; pemerintah provinsi; pemerintah kabupaten/kota; KPHP; KPHL; KPHK;

KPH Perum Perhutani; pemegang IUPHHK atau UPHHBK atau IUPHHK restorasi ekosistem dalam hutan alam pada hutan produksi; pemegang IUPHHK atau UPHHBK dalam HTI atau HTHR; pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan pada hutan lindung dan hutan produksi untuk kegiatan pertambangan; pemegang IUPK, IUPJL, IPHHBK pada hutan lindung dan hutan produksi; pemegang IPHHK dalam hutan alam pada hutan produksi dan HTR; pemegang izin pinjam pakai kawasan hutan untuk kegiatan nonpertambangan; pengelola hutan kemasyarakatan; pengelola hutan desa; penanggung jawab hutan adat; pemilik hutan hak; pengelola KHDTK; pengelola perkebunan; dan kelompok tani sekitar hutan atau desa konservasi atau kampung iklim atau desa wisata berbasis ekosistem hutan.

Kedua, Karhutla juga merupakan salah satu bentuk bencana yang menjadi tanggung jawab BNPB. Kebijakan BNPB dalam pengendalian karhutla (1) menyusun rencana kontijensi kebakaran hutan dan lahan. Rencana kontijensi berisikan peran dan tanggung jawab dari masing-masing kementerian/lembaga yang terlibat dalam pengendalian karhutla, pembagian tugas dalam operasi pemadaman karhutla, mekanisme dan koordinasi dalam pengerahan sumber daya, dan upaya-upaya yang dilakukan dalam operasi pemadaman karhutla; (2) mengoordinasikan agar diterapkan penegakan hukum untuk mencegah karhutla; (3) mengoordinasikan terselenggaranya Sistem Peringatan Dini Kebakaran Hutan dan Lahan pada daerah berisiko (BNPB, 2016).

Ketiga, selain KLHK dan BNPB, penanganan Karhutla juga dilakukan oleh Kementerian Pertanian. Kebijakan Kementan dalam penanganan karhutla tertuang dalam UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan Peraturan Menteri Pertanian No. 98/Permentan/OT.140/9/2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Dalam perizinan perkebunan, setiap pemegang izin perkebunan diwajibkan untuk membuat pernyataan kesanggupan memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pembukaan lahan tanpa pembakaran serta pengendalian kebakaran. Selain itu, Kementerian Pertanian juga mengeluarkan Peraturan Menteri Pertanian No. 47/Permentan/OT.140/4/2014 tentang Brigade dan Pedoman Pelaksanaan Pencegahan serta Pengendalian Kebakaran Lahan dan Kebun. Pedoman ini disusun sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan pengendalian kebakaran lahan dan kebun.

Pengendalian karhutla juga ditunjang dengan Instruksi Presiden No. 8 Tahun 2015 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer

dan Lahan Gambut yang telah diperbaharui kembali dengan Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2017 tentang Penundaan dan Penyempurnaan Tata Kelola Pemberian Izin Baru Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut, PP No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut yang telah diubah dengan PP No. 57 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Peraturan-peraturan tersebut dikeluarkan oleh Pemerintah dalam rangka pencegahan karhutla di kawasan gambut dan upaya memperbaiki kembali ekosistem gambut yang rusak karena kebakaran hutan dan lahan.

Mengapa Karhutla Masih Terus Terjadi?

Kebijakan pengendalian karhutla sudah sangat komprehensif, mulai dari pencegahan, pemadaman, hingga penanganan pascakebakaran. Namun karhutla masih saja terjadi dengan sebaran wilayah yang terbakar semakin meluas dan muncul daerah-daerah baru yang terbakar. Mengapa hal ini dapat terjadi?

Karhutla kembali terjadi karena pelaksanaan kebijakan yang tersebar dalam berbagai kementerian/ lembaga kurang terkoordinasi dengan baik. Terbukti bahwa rapat koordinasi baru dilakukan pada 3 Agustus 2017 ketika *hotspot* telah menyebar di banyak wilayah di Indonesia, termasuk di beberapa daerah baru, dan 6 daerah telah menyatakan siaga darurat karhutla. Selain itu, upaya pemerintah mencegah terjadinya karhutla belum maksimal. Upaya pencegahan yang dilakukan oleh KLHK tidak mengantisipasi daerah-daerah baru. Dalam Renstra KLH 2015-2019 disebutkan target yang akan dicapai KLHK adalah penurunan jumlah *hotspot* pada kawasan nonkonservasi dan lahan di Pulau Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi. Sementara *hotspot* yang terjadi saat ini telah meluas hingga ke Maluku, Maluku Utara, NTT, NTB, dan Papua, yang tidak masuk dalam wilayah target untuk diantisipasi terjadinya karhutla. Selain itu, KLHK juga hanya memberikan bantuan peningkatan kapasitas SDM pengendalian karhutla (Mangala Agni ataupun Masyarakat Peduli Api) dan fasilitasi pembentukan Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan pada KPH di Pulau Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi.

Di sisi lain, penegakan hukum yang menjadi salah satu komitmen pemerintah dalam pengendalian karhutla belum berjalan sebagaimana mestinya. Penegakan hukum karhutla belum menjangkau korporasi yang melakukan tindak kejahatan dalam karhutla gambut. Meskipun dalam UU No. 32

Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, dan UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, menyebutkan adanya larangan membakar hutan/lahan. Sebagai contoh, kasus karhutla yang melibatkan salah satu perusahaan HTI di Kabupaten Ogan Komering Ilir, PT Bumi Mekar Hijau (PT. BMH), hingga kini tidak ada tindakan hukum lanjutan atas kasasi yang dilakukan KLHK setelah putusan banding Pengadilan Tinggi yang menyatakan PT. BMH bersalah karena telah membakar hutan seluas 20 ribu hektare pada 2014.

Hal lain yang terlupakan dalam pengendalian karhutla adalah pendekatan sosiologis dan kultural kepada masyarakat mengingat salah satu faktor penyebab kebakaran hutan dan lahan adalah perilaku manusia dalam pengelolaan hutan/lahan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya. Masih adanya kebiasaan membuka lahan dengan bakar perlu dicarikan alternatif solusi. BPPT atau Kementerian Pertanian diharapkan dapat mencarikan teknologi yang murah dan mudah, dan dapat digunakan oleh masyarakat dalam membuka lahan. Selain itu, penyelesaian konflik lahan juga harus segera dilakukan agar tidak ada lagi penggunaan api dalam penguasaan lahan karena konflik.

Penutup

Karhutla kembali terjadi di beberapa wilayah Indonesia. Upaya memadamkan dan mencegah meluasnya karhutla harus segera dilakukan untuk mengantisipasi terjadinya kembali bencana asap karena karhutla. Meskipun pemerintah telah berupaya melalui kebijakan pengendalian karhutla, tetapi upaya tersebut terlihat belum maksimal dan belum menyentuh pada keseluruhan akar masalah dari penyebab karhutla. Tidak terintegrasinya upaya pengendalian karhutla menjadi salah satu faktor penyebab tidak maksimalnya upaya pengendalian karhutla. Selain penegakan hukum belum berjalan sebagaimana mestinya. Masih ada kasus karhutla yang melibatkan korporasi yang belum tersentuh oleh hukum sehingga tidak memunculkan efek jera pada masyarakat. Sementara aspek sosiologis dan kultural belum tersentuh dalam upaya pengendalian karhutla.

Untuk itu DPR perlu mengingatkan kembali komitmen pemerintah untuk mengakhiri karhutla sejak 2 tahun lalu. Melalui fungsi pengawasan, DPR perlu mendesak pemerintah untuk mengupayakan kebijakan karhutla dalam satu kebijakan yang terintegrasi dengan mengutamakan aspek pencegahan. Beberapa aspek pencegahan yang perlu dilakukan yaitu: (1) pengembangan teknologi pembukaan lahan tanpa bakar yang mudah dan

murah; (2) menyosialisasikan teknologi tersebut kepada masyarakat; (3) mengoptimalkan kerja Masyarakat Peduli Api dan Manggala Agni dalam memadamkan api ketika terpantau ada *hotspot*; (4) pengawasan rutin dan tegas terhadap perusahaan terkait sistem, sarana, dan prasarana karhutla; (5) menyelesaikan konflik lahan yang terjadi di masyarakat. Selain itu, penegakan hukum yang tegas dan berlaku untuk semua kalangan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan sehingga menimbulkan efek jera.

Referensi

- Badan Nasional Penanggulangan Bencana. (2016). *Kebijakan dan Strategi Penanggulangan Bencana 2015-2019*.
- Badan Restorasi Gambut. (2016). *Rencana Strategis Badan Restorasi Gambut Tahun 2016 - 2020*.
- Qodriyatun, Sri Nurhayati. (2014). "Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan: Permasalahan yang Belum terselesaikan", dalam Sali Susiana (ed.). *Permasalahan Pembangunan Pasca-Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*. Jakarta: P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, hlm. 167-202.
- "BNPB: Titik Api Bergeser ke Papua", *Republika*, 9 Agustus 2017, hlm 1.
- "Ratusan Titik Kebakaran Hutan Terdeteksi di Kalimantan Barat", CNN Indonesia, 6 Agustus 2017, di <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20170806193127-20-232826/ratusan-titik-kebakaran-hutan-terdeteksi-di-kalimantan-barat/>, diakses 7 Agustus 2017.
- "Karhutla Kembali Marak di Sejumlah Daerah: Jokowi Panggil Menteri LHK", *Indopos*, 8 Agustus 2017, di <http://nasional.indopos.co.id/read/2017/08/08/106224/Karhutla-Kembali-Marak-di-Sejumlah-Daerah>, diakses 8 Agustus 2017.
- "BNPB: Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Alami Kendala", *netralnews.com*, 7 Agustus 2017, di <http://www.netralnews.com/news/lingkungan/read/93165/bnpb.pengendalian.kebakaran.hutan.dan.la> diakses 8 Agustus 2017.
- "Darurat Karhutla dan pesawat tanpa awak pemantau titik api", *Beritagar*, 9 Agustus 2017, di <https://beritagar.id/artikel/arena/index.php/artikel/berita/darurat-kebakaran-hutan-di-6-provinsi-dan-alap-alap-pemantau-titik-api>, diakses 10 Agustus 2017.
- "Walhi Minta Penegakan Hukum Karhutla Adil", 2 Agustus 2017, di <http://www.jurnalindependen.com/walhi-minta-penegakan-hukum-karhutla-adil/>, diakses 10 Agustus 2017.
- Lampiran Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.39/Menlhk-Setjen/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2015 - 2019.