



## KEBIJAKAN PENANGANAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

Sri Nurhayati Qodriyatun\*)

Abstrak

*Setiap tahun kebakaran hutan dan lahan terjadi di Indonesia. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menangani kebakaran hutan dan lahan, baik secara preventif maupun represif. Namun demikian, kebakaran masih terus berulang dan menyebabkan masalah materil maupun sosial. Hal ini karena penanganan kebakaran hutan dan lahan lebih dititikberatkan pada upaya represif daripada upaya preventif. Untuk itu, kebijakan penanganan 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, terutama pada lahan gambut; menyelesaikan persoalan sengketa lahan; 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.*

### Pendahuluan

Beberapa minggu terakhir, hampir sebagian besar media memberitakan tentang kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang melanda wilayah Provinsi Riau. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono merespon kejadian ini secara serius dengan menegur langsung jajaran pemerintah daerah untuk melakukan penanggulangan kebakaran dalam kurun waktu tiga minggu. Pusat Data Informasi dan Humas Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) memperkirakan area yang terbakar di Riau meliputi sekitar 2.398 hektar kawasan konservasi yang terdiri atas 922,5 hektar Suaka Margasatwa Giam Siak Kecil, 373 hektar Suaka Margasatwa Kerumutan, 80,5 hektar Taman Wisata Alam Sungai Dumai, 95 hektar Taman Nasional Tesso Nilo, 9 hektar Cagar Alam Bukit Bungkok, dan 867,5 hektar area penggunaan

non-kawasan hutan terbakar.

Sebanyak 75 persen titik kebakaran terjadi di lahan gambut. Pada 23 Maret 2014 lalu, Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) memprediksi cuaca di wilayah Riau akan lebih kering dalam tiga hari ke depan yang dipicu oleh siklon tropis Gillian. Keringnya udara di Riau berpotensi menyebabkan titik api yang sebelumnya sudah mengecil di bawah gambut kembali terbakar.

Kasus di atas hanyalah cuplikan dari permasalahan berkepanjangan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang terjadi hampir setiap tahun dalam satu dekade terakhir. Berikut ini data perkembangan titik api (*hotspot*) dan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia sejak tahun 2010 s.d. 2013.

Kebakaran hutan dan lahan paling banyak disebabkan oleh perilaku manusia, baik disengaja

\*) Peneliti Madya bidang Kebijakan Lingkungan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: sri.qodriyatun@dpr.go.id



Tabel Perkembangan *Hotspot* dan Kebakaran Tahun 2010-2013

TAHUN	HOTSPOT		KEBAKARAN LAHAN/ KEBUN	
	Jumlah	Provinsi	Hektar	Provinsi
2010	8.946	14	2.772	2
+/-	30,75%	0%	19,24%	25%
2011	27.205	26	6.793	4
+/-	304,10 %	185,71%	245,05%	200 %
2012	34.747	6	7.376	7
+/-	127,72%	0%	108,59%	175%
2013***	7.041	26	2.463, 5	2
+/-	20,26%	0%	33,40 %	14,29%

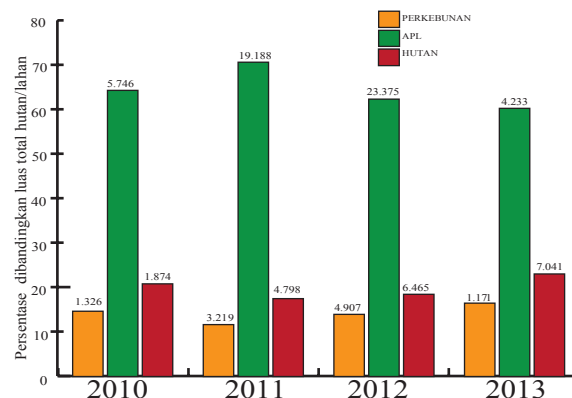
sumber: NOAA-18 dan data spasial KLH

\*\* Laporan dari daerah dan hasil pemantauan

\*\*\* pemantauan sampai dengan 30 Juni 2013

+/- pertambahan/pengurangan *hotspot* / kebakaran lahan dibandingkan dengan tahun sebelumnya

Grafik Perkembangan *Hotspot* pada Peruntukan Lahan Tahun 2010-2013



Sumber: Data Spasial KLH

Posisi s.d. 30 Juni 2013

APL = perladangan, pertambangan, perikanan, dll

maupun akibat kelalaian mereka. Hanya sebagian kecil saja yang disebabkan oleh alam (petir atau lava gunung berapi). Penyebab kebakaran oleh manusia dapat dirinci sebagai berikut:

1. *konversi lahan*, yang disebabkan oleh kegiatan penyiapan (pembakaran) lahan untuk pertanian, industri, pembuatan jalan, jembatan, bangunan, dan lain-lain;
2. *pembakaran vegetasi*, yang disebabkan oleh kegiatan pembakaran vegetasi yang disengaja namun tidak terkendali sehingga terjadi api lompat, misalnya pembukaan hutan tanaman industri (HTI) dan perkebunan, atau penyiapan lahan oleh masyarakat;
3. *pemanfaatan sumber daya alam*, yang disebabkan oleh aktivitas seperti pembakaran semak-belukar dan aktivitas memasak oleh para penebang liar atau pencari ikan di dalam hutan;
4. *pemanfaatan lahan gambut*, yang disebabkan oleh aktivitas pembuatan kanal atau saluran tanpa dilengkapi dengan pintu kontrol yang memadai air sehingga menyebabkan gambut menjadi kering dan mudah terbakar;
5. *sengketa lahan*, yang disebabkan oleh upaya masyarakat lokal untuk memperoleh kembali hak-hak mereka atas lahan atau aktivitas penjarahan lahan yang sering diwarnai dengan pembakaran.

## Dampak kebakaran hutan

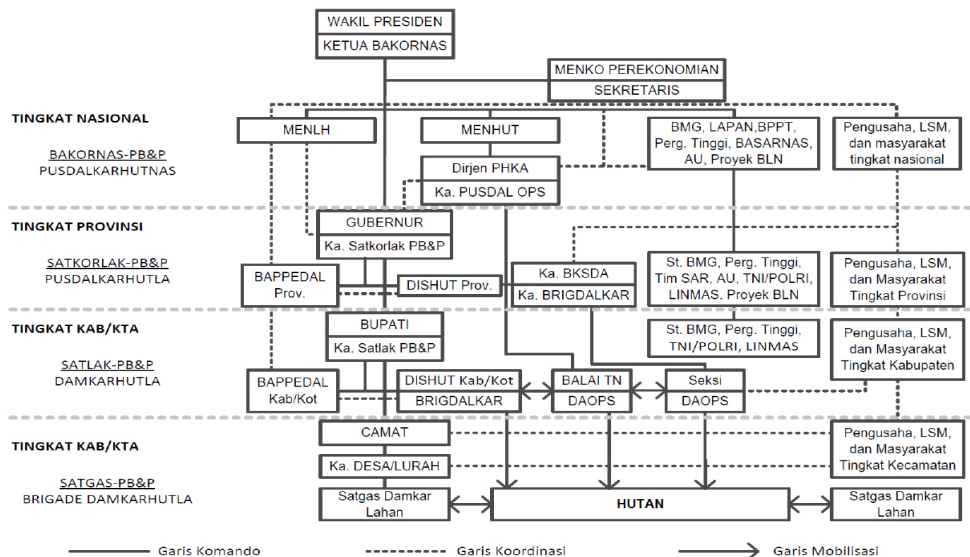
Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan dampak bagi kehidupan manusia, baik positif maupun negatif. Namun, dampak negatif lebih mendominasi yang antara lain mengakibatkan: (1) emisi gas karbon ke atmosfer sehingga meningkatkan pemanasan global; (2) hilangnya habitat bagi satwa liar sehingga terjadi ketidakseimbangan ekosistem; (3) hilangnya pepohonan yang merupakan penghasil oksigen serta penyerap air hujan sehingga terjadi bencana banjir, longsor, dan kekeringan; (4) hilangnya bahan baku industri yang akan berpengaruh

pada perekonomian; (5) berkurangnya luasan hutan yang akan berpengaruh pada iklim mikro (cuaca cenderung panas); (6) polusi asap sehingga mengganggu aktivitas masyarakat dan menimbulkan berbagai penyakit pernafasan; dan (7) penurunan jumlah wisatawan.

Kebakaran hutan dan lahan Riau telah menyebabkan kualitas udara memburuk. Dinas Kesehatan Pekanbaru mencatat udara di Pekanbaru telah berada pada level 130 Psi (*pounds per square inch*) atau tidak sehat karena mengandung *particulate matter* (PM-10) berlebih yang sangat berbahaya untuk kesehatan paru-paru. Bahkan 10 kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat turut terkena dampak oleh kabut asap Riau. Hal ini menyebabkan Pemerintah Provinsi memberlakukan status siaga darurat bencana asap sampai dengan 31 Maret 2014. Tercatat tiga ribuan warga terkena infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) akibat asap. Untuk mengurangi dampak yang lebih buruk, beberapa walikota/bupati<sup>xx</sup> di Sumatera Barat mengeluarkan kebijakan meliburkan anak-anak sekolah (SD, TK, dan PAUD). BNPB memperkirakan kerugian ekonomi akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Riau tahun ini mencapai Rp 10 triliun, terhitung sejak Januari hingga Maret 2014. Mengingat dampaknya sangat merugikan baik secara materiil maupun sosial, upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan perlu mendapatkan perhatian serius dari pemerintah.

## Kebijakan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Sejak terjadi kebakaran hutan dan lahan yang cukup besar pada tahun 1982 dan rentetan kebakaran hutan beberapa tahun berikutnya, Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai kebijakan dalam rangka menangani masalah ini. Beberapa peraturan perundang-undangan yang dilahirkan menekankan sanksi yang berat bagi pelaku pembakaran hutan dan lahan, yaitu UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, yang saat ini sedang proses revisi;



Gambar 1. Struktur/kerangka sistem koordinasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan  
 Sumber: BKSDA Jatim Wilayah 1

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; serta PP No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan yang telah direvisi dengan PP No. 60 Tahun 2009.

Pengendalian kebakaran hutan secara umum dilakukan melalui upaya pencegahan, pemadaman, dan penanganan pascakebakaran yang dilakukan di tingkat nasional hingga tingkat kesatuan pengelolaan hutan. Upaya pencegahan kebakaran dilakukan melalui kampanye penyadaran masyarakat; peningkatan teknologi pencegahan, seperti peringatan dan deteksi dini kebakaran hutan; pembangunan fisik pencegahan kebakaran hutan, seperti embung, *green belt*, menara pengawas, dan lainnya; serta pemantapan perangkat lunak. Upaya pemadaman kebakaran hutan dilakukan melalui peningkatan teknologi pemadaman, operasi pemadaman (pemadaman dini dan pemadaman lanjut), serta penyelamatan dan evakuasi. Sedangkan upaya penanganan pascakebakaran dilakukan dengan *monitoring*, evaluasi, dan inventarisasi hutan bekas kebakaran; sosialisasi dan penegakan hukum; dan rehabilitasi.

Pelaksanaan kebijakan tersebut didukung oleh lembaga struktural di lingkungan Kementerian Kehutanan setingkat eselon II, yakni Direktorat Kebakaran Hutan dan lembaga nonstruktural di tingkat pusat hingga tingkat kecamatan di seluruh Indonesia dengan mekanisme koordinasi seperti terlihat pada Gambar 1 berikut ini.

Untuk mendukung upaya-upaya tersebut, pemerintah juga melakukan pemberdayaan masyarakat sekitar kawasan hutan yang rawan kebakaran. Masyarakat inilah yang berhadapan langsung jika terjadi kebakaran hutan dan lahan. Mengingat pentingnya pencegahan

dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, Kementerian Kehutanan mempunyai kebijakan untuk melibatkan masyarakat dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan melalui pembentukan organisasi berbasis masyarakat, seperti Masyarakat Peduli Api dan Kelompok Peduli Api melalui Peraturan Menteri Kehutanan No. 12/Menhut-II/2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan.

## Reorientasi Penanganan Kebakaran Hutan

Penanganan yang dilakukan pemerintah dalam kasus kebakaran hutan dan lahan didominasi oleh penanganan yang sifatnya represif, seperti pemadaman dan penegakan hukum. Jika melihat penyebab kebakaran hutan dan lahan seperti dikemukakan di atas, kebijakan yang diterapkan selama ini baru sebatas mengatasi masalah pembukaan lahan yang dilakukan dengan pembakaran. Sementara itu, penyebab lain seperti konversi lahan, aktivitas pemanfaatan sumber daya alam, pemanfaatan lahan gambut, sengketa lahan belum tersentuh dalam kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Terkait konversi lahan terutama lahan gambut, berdasarkan data Sawit Watch, setiap tahun terjadi konversi hutan menjadi perkebunan sawit sebesar 200 - 300 ribu hektar. Konversi juga terjadi di lahan gambut. Keterbatasan lahan mineral dan relatif rendahnya isu land tenure pada kawasan lahan gambut mengakibatkan lahan gambut menjadi pilihan untuk dikembangkan menjadi tanaman lain termasuk kelapa sawit. Konversi hutan rawa gambut (peat swamp forest) menjadi perkebunan sawit setiap tahun mencapai 50 - 100 ribu hektar. Kebijakan

terkait penanganan kebakaran hutan dan lahan di lahan gambut seharusnya mengarah kepada pengkajian ulang izin-izin yang sudah diberikan untuk pembangunan kebun sawit. Strategi ini penting untuk memastikan bahwa pembangunan kebun sawit tidak seharusnya mengakibatkan deforestasi, kerusakan lahan gambut, dan emisi karbon.

Terkait kebakaran yang disebabkan oleh api dari aktivitas masyarakat selama pemanfaatan sumber daya alam, kebijakan pemerintah melalui penyadaran masyarakat sudah tepat. Hanya saja program ini belum optimal untuk menghentikan pembakaran hutan. Kampanye penyadaran masyarakat sebaiknya diikuti dengan pemberdayaan, sehingga masyarakat mempunyai mata pencaharian lain yang tidak merusak hutan. Mekanisme imbal jasa lingkungan juga dapat diterapkan untuk memberikan stimulus kepada masyarakat agar mau menjaga kelestarian hutannya.

Terkait kebakaran hutan dan lahan akibat sengketa lahan, reformasi kebijakan pengelolaan hutan dan lahan sangat diperlukan. Pengkajian ulang izin pemanfaatan hutan dan lahan yang tumpang tindih harus segera dilakukan, terutama pada lahan-lahan yang bertumpang tindih dengan tanah ulayat masyarakat adat. Selama sengketa lahan belum terselesaikan, kemungkinan terjadinya kebakaran hutan dan lahan akan terus berulang.

## Penutup

Kebakaran hutan dan lahan sudah menjadi bencana rutin secara nasional. Berbagai upaya telah dilakukan oleh pemerintah dengan mengeluarkan berbagai peraturan dan pembentukan kelembagaan. Namun demikian, pengendalian yang dilakukan lebih mengedepankan upaya represif daripada preventif sehingga kurang efektif untuk menangani kebakaran hutan dan lahan selama ini.

Perlu ada evaluasi terhadap kebijakan penanganan kebakaran hutan dan lahan. Upaya pertama adalah melakukan reformasi terhadap kebijakan pengelolaan hutan dan lahan. Kemudian dilanjutkan dengan melakukan pengkajian ulang terhadap izin-izin pemanfaatan lahan yang telah diterbitkan untuk mengatasi tumpang-tindih izin pemanfaatan lahan serta izin pemanfaatan lahan gambut. Selain itu, perlu pula diupayakan penyelesaian terhadap sengketa lahan, pemberdayaan masyarakat, dan penegakkan hukum. Terkait hal ini, DPR dalam menjalankan fungsi pengawasan perlu mendesak pemerintah untuk segera menangani secara optimal dan terukur terhadap masalah kebakaran hutan yang telah meresahkan dan merugikan masyarakat.

## Rujukan

1. Wahyu Catur Adinugroho, I. N. Panduan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut, Proyek Climate Change, Forests and Peatlands in Indonesia, Bogor, Indonesia: Wetlands Internasional-Indonesia Programme and Wildlife Habitat Canada, 2005.
2. Chaidir Anwar Tanjung, "Siklon Gillian Berpotensi Picu Bertambahnya Titik Api di Riau", <http://news.detik.com/read/2014/03/23/173944/2534076/10/siklon-gillian-berpotensi-picu-bertambahnya-titik-api-di-riau>, diakses tanggal 24 Maret 2014.
3. Derizon Yazid, "10 Kota/Kabupaten di Sumbar Terkena Dampak Kabut Asap", Jum'at 14 Maret 2014, <http://www.antaraneews.com/berita/424089/10-kotakabupaten-di-sumbar-terkena-dampak-kabut-asap>, diakses tanggal 25 Maret 2014.
4. Ikwan Wahyudi, "Kerugian Kebakaran Hutan Riau Capai Rp. 10 Triliun", Senin, 17 Maret 2014, <http://www.antaraneews.com/berita/424579/kerugian-kebakaran-hutan-riau-capai-rp10-triliun>, diakses tanggal 17 Maret 2014.
5. Riyon Nofitra, "Ini Partikel Berbahaya Dalam Kabut Asap Riau", Rabu 19 Februari 2014, <http://www.tempo.co/read/news/2014/02/19/058555516/Ini-Partikel-Berbahaya-Dalam-Kabut-Asap-Riau>, diakses tanggal 25 Maret 2014.
6. Vera Erwaty Ismainy, "Inpres Soal Asap Majal", Jum'at, 14 Maret 2014, <http://www.mediaindonesia.com/hottopic/read/237/Inpres-soal-Asap-Majal/2014/03/14>, diakses tanggal 17 Maret 2014.
7. Wira Saut Perianto Simanjuntak. "Kebijakan Dan Perundang-Undangan Kementerian Kehutanan Dalam Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan", <http://bbksdajatimwill.wordpress.com/2011/03/31/artikel-penyuluh-kehutanan/>, diakses tanggal 24 Maret 2014.
8. "Asap Terus Berulang, Presiden Tegur Aparat Riau", Senin, 17 Maret 2014, <http://regional.kompas.com/read/2014/03/17/1127599/Asap.Terus.Berulang.Presiden.Tegur.Aparat.Riau>, diakses tanggal 17 Maret 2014.
9. "Penyebab dan Dampak Kebakaran Hutan di Indonesia" <http://ekosistem-ekologi.blogspot.com/2013/04/penyebab-dan-dampak-kebakaran-hutan-di.html>, diakses tanggal 17 Maret 2014.