

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu Negara tropis yang memiliki wilayah hutan terluas di dunia setelah Brazil dan Zaire. Hal ini merupakan suatu kebanggaan bagi bangsa Indonesia, karena dilihat dari manfaatnya sebagai paru-paru dunia, pengatur aliran air, pencegah erosi dan banjir serta dapat menjaga kesuburan tanah. Selain itu, hutan dapat memberikan manfaat ekonomis sebagai penyumbang devisa bagi kelangsungan pembangunan di Indonesia. Karena itu pemanfaatan hutan dan perlindungannya telah diatur dalam UUD 45, Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan, PERPU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penetapan PERPU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 41 tentang Kehutanan Menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Indonesia memiliki hamparan hutan yang luas. Dengan luas hutan Indonesia sebesar 99,6 juta hektar atau 52,3% luas wilayah Indonesia (data

Buku Statistik Kehutanan Indonesia Kemenhut 2011 yang dipublikasi pada bulan Juli 2012), hutan Indonesia menjadi salah satu paru-paru dunia yang sangat penting peranannya bagi kehidupan isi bumi. Selain dari luasan, hutan Indonesia juga menyimpan kekayaan alam hayati. Berbagai flora dan fauna endemik hadir di hutan Indonesia menjadi kekayaan Indonesia dan dunia. Oleh karena memiliki wilayah hutan yang luas, maka Indonesia didapuk menjadi jantung dunia melalui salah satu program World Wildlife Fund (WWF) yaitu Heart of Borneo Initiatives.

Namun hijaunya alam Indonesia kian hari kian menyusut akibat pemanfaatan hutan tak terkendali. Laju deforestasi hutan Indonesia mencapai 610.375,92 Ha per tahun (2011) dan tercatat sebagai tiga terbesar di dunia. Hutan yang seharusnya dijaga dan dimanfaatkan secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian kini telah mengalami degradasi dan deforestasi yang cukup mencengangkan bagi dunia Internasional, faktanya Indonesia mendapatkan rekor dunia guiness yang dirilis oleh Greenpeace sebagai negara yang mempunyai tingkat laju deforestasi tahunan tercepat di dunia, Sebanyak 72 persen dari hutan asli Indonesia telah musnah dengan 1.8 juta hektar hutan dirusakan per tahun antara tahun 2000 hingga 2005, sebuah tingkat kerusakan hutan sebesar 2% setiap tahunnya. Faktor terbesar penyebab deforestasi di Indonesia

adalah kerusakan akibat kebakaran hutan yang terjadi di setiap tahun. (Mujab, 2015).

Peristiwa bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia belum dapat secara optimal dikendalikan. Setiap tahun bencana asap akibat dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mengalami peningkatan, di tahun 1982-1983 kebakaran hutan telah menghancurkan 3,7 juta hektar dan pada tahun 1997-1998, kebakaran hutan dan lahan yang ditaksir kebakaran hutan paling besar telah merusak 5 juta hektar (Hidayat Herman, 124-2008), kondisi juga yang terjadi di tahun 2015 mengalami kebakaran paling besar berdampak kabut asap pada enam negara secara langsung Malaysia, Singapore, Southren Thailand, Vietnam, Cambodia dan Philipines (Purnomo, 2015)

Besarnya dampak yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan tersebut telah mendapat perhatian yang sangat serius baik di dalam maupun di luar negeri khususnya oleh beberapa negara anggota ASEAN dan beberapa negara yang juga konsen dengan permasalahan lingkungan hidup seperti Australia, Amerika, Kanada dan Jepang telah ikut berpartisipasi membantu Indonesia dalam mengatasi kebakaran hutan dan lahan berupa bantuan finansial, peralatan dan teknologi maupun peningkatan sumber daya manusia (Tubule, 2014)

Beragam cara upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan meskipun peraturan pemerintah melarang penggunaan api untuk membuka lahan (misalnya, Keputusan Direktur Jenderal PHKA No. 152/Kpts/DJVI/1997, Keputusan Menteri Kehutanan No. 107/KptsII/1999, Keputusan Pemerintah No. 4/2001 tentang Pengendalian Degradasi Lingkungan dan/atau Pencemaran terkait dengan Hutan atau Kebakaran Hutan.

Meski upaya Pemerintah telah membentuk Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdalkarhutla) dan Satuan Pelaksana Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satlakdalkarhutla) maupun tim koordinasi nasional pengendalian kebakaran hutan dan lahan dan sekarang menjadi Badan Nasional Pengendalian (BNPB) Badan Penanggulangan Daerah (BPBD). Namun sulit sekali dilaksanakan. Sekalipun disadari kebakaran hutan selalu berulang, namun tingkat kewaspadaan aparat khususnya di daerah, terkesan sangat kurang. Pemerintah baru bergegas melakukan tindakan bahkan terlihat panik bila kebakaran sudah mulai terjadi, kemudian menurun apabila kebakaran sudah dapat di atasi. Semestinya, kewaspadaan tetap tinggi setidaknya mengikuti indikator titik api dari hasil pemantauan satelit.

Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi hampir setiap tahun terjadi, wilayah yang kebakaran biasanya terjadi pada musim kemarau, di

Provinsi Jambi lahan yang paling luas terbakar adalah lahan gambut, mayoritas terjadi pada areal konsensi perusahaan perkebunan kelapa sawit dan hutan tanaman industri yang berproduksi di atas lahan gambut. Walhi Jambi sendiri memastikan 80% titik api berada sebaran titik api berada di izin HTI dan sawit (<http://www.walhi-jambi.com>.2016).

Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan dampak terutama lingkungan dan ekonomi nasional. Kebakaran hutan seolah menjadi berlarut-larut kasus rutin yang terjadi setiap tahun dengan waktu dan tempat yang relatif sama. Sebagaimana data menunjukkan tabel 1.1 luas areal hutan yang terbakar di Provinsi Jambi priode tahun 2011-2015.

Tabel 1.1
Luas Hutan dan Lahan Terbakar Provinsi Jambi 2011-2015

Nomor	Tahun	Luas /Hektar
1	2011	89,00
2	2012	11,22
3	2013	199,10
4	2014	3.470,61
5	2015	19.528,00

*) sumber : sipongi.menlhk.go.id, 2016

Kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan bencana asap tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor. Berdasarkan data BNPB (2013) kebakaran disebabkan oleh dua faktor utama, yaitu kebakaran didukung

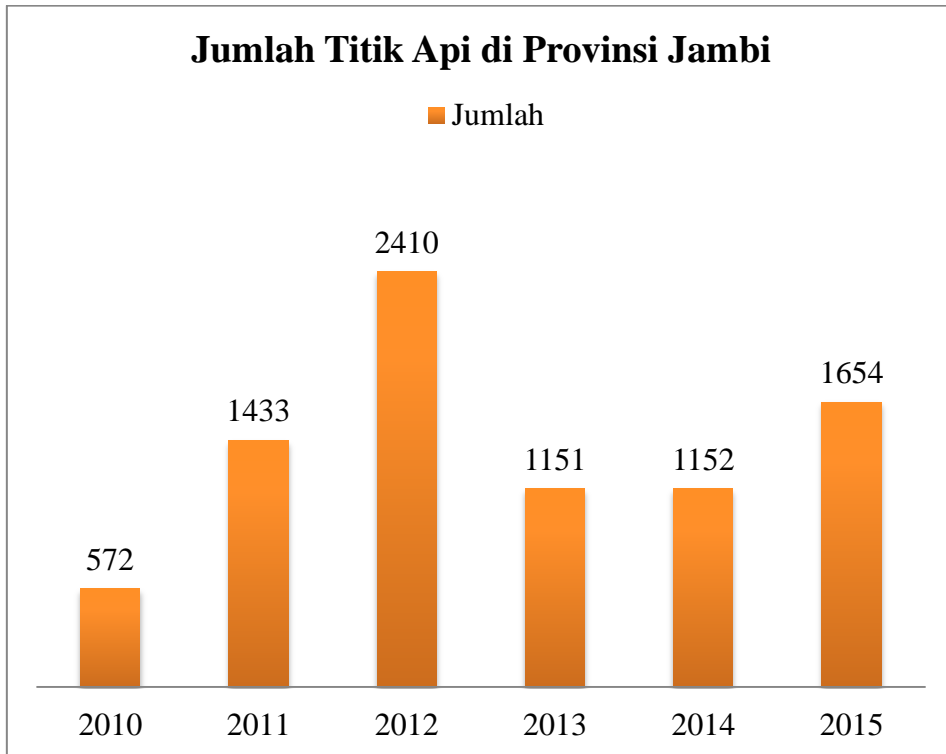
oleh pemanasan global, kemarau ekstrim yang seringkali dikaitkan dengan pengaruh iklim yang memberikan kondisi ideal untuk terjadinya kebakaran hutandan aktivitas manusia dalam pengelolaan lahan. Persentase yang berasal dari kegiatan manusia sebanyak 99%, baik disengaja maupun karena unsur kelalaian. Kebakaran lahan yang terjadi akibat pengaruh iklim hanya terjadi sebagian kecil (Qodriyatun, 2014).

Motif kebakaran lahan yang disebabkan aktivitas manusia tersebut atas pertimbangan aspek ekonomi, budaya dan sosial. Aspek ekonomi yakni alasan yang dikemukakan bahwa pembukaan lahan dengan membakar maupun merupakan cara yang paling mudah, murah serta lebih efektif. Aspek budaya, dulu kebiasaan masyarakat Jambi juga membuka lahan dengan cara membakar, akan tetapi api tidak sampai merambat, karena Gambut masih relatif basah dan tentunya pada saat pembakaran juga dijaga dan pola yang dipakai masyarakat pada saat melakukan pembakaran juga berbeda, hanya kayu dan dahan yang kering sajalah yang dibakar. Aspek sosial, kepedulian masyarakat setempat tergolong rendah, karena mereka menanggapi bahwa jika terjadi kebakaran dan merambat ke lahan mereka maka lahan akan menjadi luas tidak perlu mereka membuka lahan sendiri. Informasi laporan yang didapat dari masyarakat kepada pemerintah rendah (Asnawi, 2016). Akibat dari kebakaran hutan dan lahan tersebut yang menyebabkan kabut asap berdampak luas terhadap

ekologi, sosial, ekonomi masyarakat baik di Indonesia maupun di Negara tetangga, Malaysia dan Singapura.

Meski pemerintah Provinsi dan Kabupaten sudah melakukan persiapan melalui rapat kordinasi pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang telah menghasilkan kesepakatan bersama bersama jajaran Forkompida perusahaan kehutanan dan perkebunan, serta masyarakat di masing-masing Kabupaten/Kota dan juga sudah membentuk Posko Satgas pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang melibatkan semua unsur Pemerintah, TNI/Polri, Alim Ulama Masyarakat, masyarakat Peduli Api (MPA) dan Dunia Usaha Perkebunan dan perkebunan. dalam pengendalian kebakaran lengkap dengan struktur tugas dan tanggung jawab masing-masing yang di Komandani oleh Dan Satgas Danrem 042 GAFU, yang bertempat di Bandara Sulthan Thaha Syaifuddin Jambi. Namun Kebakaran hutan dan lahan di Jambi menjadi masalah setiap tahun.

Gambar 1.1
Jumlah Titik Api di Provinsi Jambi Th 2010-2015



Sumber : Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, 2016

Berdasarkan pantauan Satelit National Oceanic Atmospheric Administration NOAA 18 sebaran titik api tersebut berada di areal masyarakat, areal hutan tanaman industri (HTI), areal perkebunan kelapa sawit, hutan lindung dan lahan gambut. Alih fungsi hutan dan pembukaan hutan dengan cara ini lebih murah dibandingkan dengan cara tidak merusak lingkungan. Selain itu, kebakaran didukung oleh pemanasan global, kemarau ekstrim yang seringkali dikaitkan dengan pengaruh iklim yang memberikan kondisi ideal untuk terjadinya kebakaran hutan.

Tabel 1.2
Penegakan Hukum Kasus Kebakaran Tahun 2015

No	Satker	Lp	Areal Terbakar	Jml Tsk	
				Org	Korp
1	2	3	4	5	6
1	Polda Jambi	7	7.202 Ha	16	4
2	Polres Tebo	6	44,5 Ha	4	1
3	Polres Tanjung Jabung Timur	3	31 Ha	2	1
4	Polres Muar0. Jambi	5	277,4 Ha	1	-
5	Polres Tanjung Jabung Barat	1	3 Ha	3	-
6	Polres Batang.Hari	3	5 Ha	1	-
7	Polres Bungo	1	25 Ha	-	-
8	Polres Sarolangun	1	1000 Ha	-	-
TOTAL		27	8.587,9 Ha	27	6

Sumber: BPBD Provinsi Jambi, 2016

Data di atas menunjukkan bahwa kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi sudah pada status tersangka yang dikeluarkan oleh Polda Jambi dan Kapolres di beberapa Kabupaten Provinsi Jambi, adapun kasus yang tersangka terhadap pembakaran hutan dan lahan tersebut yakni perorangan maupun Korporasi, kasus tersangka pembakaran yang dikeluarkan oleh Polda dan Polres pada tahun 2015.

Entah memang tidak menguasai di lapangan atau memang ada indikasi melindungi kepentingan bisnis yang mencengkram pesisir pantai timur Sumatra, isu pokok terhadap asap di Kamufalse dan menggiring publik untuk melihat persoalan asap akibat kebakaran dari sudut yang lain dan perdebatan publik kemudian digiring menjadi polimik tuduhan terhadap masyarakat yang membakar dan pesan disampaikan ber ulang-

ulang, baik dari level tertinggi Menteri Lingkungan Hidup dan kehutanan hingga petinggi Negeri Jambi (www.walhi-jambi.com, 2016).

Sebaiknya satgas kebakaran hutan dan lahan dijadikan pengalaman kebakaran yang telah lalu untuk dijadikan bahan evaluasi. Walhi Jambi mengatakan untuk mengatasi hal itu harus memiliki skenario baru untuk perubahan, ada dua poin yang harus diperbaiki untuk mencegah tidak terjadi seperti tahun lalu, yakni memperbaiki penegakan hukum lintas sektor termasuk keseriusan dalam penegakan hukum. Hal ini agar pelaku jera. Selanjutnya adalah melibatkan masyarakat, dengan memberikan tanggung jawab kepada mereka dan memberikan pelatihan-pelatihan, sehingga masyarakat memiliki rasa tanggung jawab dan kewajiban. satu dari poin tersebut dapat dijalankan, kemungkinan hal serupa dapat diantisipasi (www.walhi-jambi.com, 2016)

Upaya antisipasi kebakaran hutan dan lahan tersebut berharap kebakaran bisa diminimalisir, namun kebakaran hutan dan lahan terus terjadi khususnya di Kabupaten Muaro Jambi. Kabupaten Muaro Jambi merupakan salah satu Kabupaten dimana terdapat Taman Nasional Berbak, sebuah kawasan yang dilindungi sebagai Situs dari Konvensi Ramsar dan habitat unggas air yang diakui secara internasional. Lahan gambut yang terdapat di kawasan taman nasional sekitar 110.000 hektar, sedangkan yang terdapat di kawasan Taman Hutan Raya atau Tahura

seluas 60.000 hektar . Penggunaan lahan di Kabupaten ini didominasi oleh lahan pertanian kering (293.256 hektar) diikuti oleh perkebunan kelapa sawit (87.992 hektar) dan lahan pertanian sawah (17.000 hektar). Pertanian dan pertambangan (sebagian besar pertambangan minyak bumi) merupakan sektor ekonomi utama dan masing-masing memberikan kontribusi sebesar 30 % dan 26 % dari produk ekonomi regional bruto (BPS, 2012).

Perkebunan kelapa sawit merupakan penyumbang terbesar PDRB dari sektor pertanian. Perkebunan kelapa sawit pendapatan yang tinggi dari kelapa sawit dan hasil pertanian lainnya menimbulkan tekanan pada hutan di Muaro Jambi. Perkembangan kelapa sawit di Kabupaten Muaro Jambi sangat signifikan hal ini yang terlihat dari badan statistik dari hanya 6000 hektar pada tahun 2000 meningkat 160000 hektar di tahun 2014 sehingga dapat disimpulkan tutupan lahan tersebut telah berubah menjadi perkebunan kelapa sawit (BPS, 2015)

Perubahan tutupan lahan Muaro Jambi berperan penting dalam tingkat emisi gas-gas rumah kaca, terutama karbondioksida dan metana. Hutan gambut menyimpan karbon dalam jumlah yang sangat besar. Secara historis hutan-hutan ini menutupi lebih dari 40% luas kabupaten. Hutan telah mengalami peningkatan laju deforestasi dari kebakaran hutan

diperburuk oleh penebangan liar dan pembukaan lahan untuk dijadikan lahan pertanian (Chen et al. 2008).

Melihat kondisi tersebut, kesiapan pencegahan dan pengendalian kebakaran sebaiknya pemerintah dengan para pihak diarahkan untuk mengkaji penyebab terjadinya kebakaran. Banyaknya lahan gambut yang belum memenuhi aspek teknis yang benar disampaing bertujuan fungsi mencegah kebakaran hutan dan lahan akan menimbulkan dampak lingkungan (<http://www.kehutan.org>, 2016).

Bila kondisi ini dibiarkan maka akan mempengaruhi keberlanjutan ekosistem di Kabupaten Muaro Jambi. Tercapainya tujuan terhadap pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh pemerintah tidak terlepas dari penguatan kelembagaan. Pendekatan efisiensi utama yang berlaku untuk mencapai tujuan organisasi adalah pendekatan kemampuan (Williamson, 1991) (dalam Kusumasari, 2014). Oleh karena itu penguatan kelembagaan sangat penting terhadap kegiatan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang telah dilakukan oleh pemerintah. Berdasarkan hal tersebut yang menarik dijadikan penelitian adalah apakah peristiwa kebakaran yang menjadi bencana rutin setiap tahun tersebut karena lemahnya penguatan kelembagaan terhadap pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Maka dari itu tujuan penelitian ini bagaimana penguatan

kelembagaan Pemerintah Kabupaten Muaro Jambi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas maka rumusan masalah ini adalah :

Bagaimanakah Penguatan Kelembagaan Dalam Pencegahan dan pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Di Kabupaten Muaro Jambi, Provinsi Jambi?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk mengetahui bagaimanakah penguatan kelembagaan dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk meninjau dan menganalisis, bagaimanakah penguatan kelembagaan dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara akademis adalah untuk memperkaya dan menambah pengetahuan penulis tentang pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan, sehingga dengan penelitian ini sedapat mungkin berguna dan

sebagai tambahan wacana dan sebagai salah satu masukan bagi yang beminat untuk meneliti lebih jauh

2. Secara praktis, adalah sebagai sumber informasi atau bahan masukan bagi pihak-pihak yang terkait secara langsung guna penetapan kebijakan selanjutnya khususnya dalam upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.