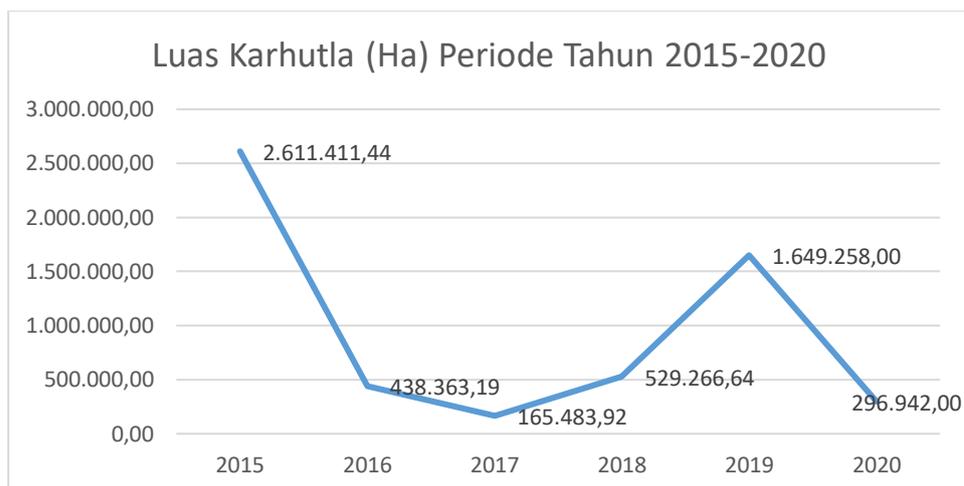


PERGESERAN STRATEGI PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN, DARI PEMADAMAN KEPADA PENCEGAHAN

Oleh: Dedi Hariri

A. Latar Belakang

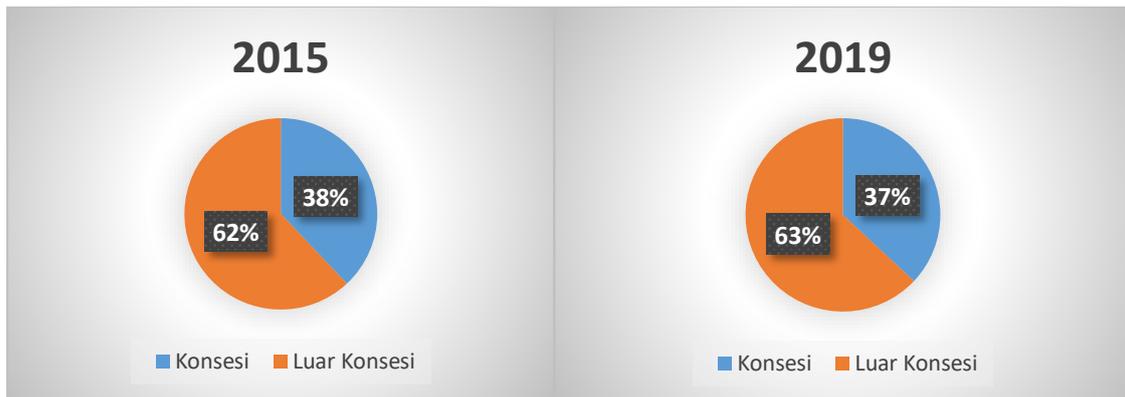
Sejak tahun 1982, Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Indonesia selalu terjadi setiap tahunnya dalam berbagai skala intensitasnya. Dalam sejarahnya, tercatat tahun-tahun kejadian kebakaran terbesar di Indonesia, yakni tahun 1982-1983 (3,6 juta Ha), 1997-1998 (9,7 juta Ha), 2015 (2,6 juta Ha), dan 2019 (1,6 juta Ha). Di luar tahun-tahun tersebut, karhutla masih tetap terjadi secara rutin setiap tahunnya, meskipun dalam skala yang lebih kecil. Dalam periode 6 tahun terakhir (2015-2020), luas karhutla ditunjukkan pada grafik berikut ini:



Sumber Data: Kementerian LHK, 2021

Dalam periode tersebut, tercatat kejadian karhutla terbesar tahun 2015 dan 2019. Khusus pada tahun 2019, meski luasannya jauh dibawah 2015, namun dampak asap yang ditimbulkannya hampir menyamai dampak asap kebakaran tahun 2015. Hal ini dikarenakan kebakaran tahun 2019 banyak terjadi di lahan gambut, yakni sekitar 30% - 40% (hasil perhitungan BNPB sekitar 29%, sementara hasil riset CIFOR mencapai 41%). Kebakaran pada lahan gambut pun terjadi pada berbagai kedalaman. Hasil analisis yang dilakukan oleh Madani terhadap sebaran hotspot di lahan gambut Riau menunjukkan bahwa kemunculan hotspot paling sering terjadi (sekitar 47%) pada lahan gambut dengan kedalaman 200-400 meter. Sebagai mana diketahui kebakaran di lahan gambut akan menghasilkan asap relatif banyak dibandingkan kebakaran di lahan mineral.

Berdasarkan provinsi yang rawan kebakaran hutan dan lahan, yang meliputi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Selatan, sebaran titik panas (hotspot) tahun 2015 dan tahun 2019 adalah sebagai berikut:



Kebakaran hutan dan lahan yang teridentifikasi di areal konsesi pada tahun 2015, diperkirakan sebesar 38%, sementara pada tahun 2019 sebesar 37%. Data tersebut menunjukkan bahwa meskipun pemegang areal konsesi diwajibkan untuk menjaga arealnya, namun kejadian kebakaran masih tetap terjadi di areal konsesi dengan persentasi yang cukup besar. Sementara kawasan di luar areal konsesi sebagian besar tidak ada pengelolanya sehingga kejadian kebakaran pun mendominasi di areal tersebut, yakni sekitar 62% pada tahun 2012 dan 63% pada tahun 2019.

Kerugian yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan tersebut sangat besar. Berdasarkan perhitungan Bank Dunia, kerugian akibat kebakaran tahun 2015 mencapai Rp. 221 triliun atau setara 1,9% PDB Indonesia saat itu. Kerugian tersebut di luar penghitungan kerugian sektor kesehatan, pendidikan, kehilangan plasma nutfah, emisi karbon dan lainnya. Sementara kerugian akibat kebakaran pada tahun 2019 kemarin adalah sebesar Rp. 73 triliun atau setara 0,5% PDB Indonesia (Data BNPB). Demikian halnya dengan biaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, menunjukkan angka yang sangat besar juga. Bisa dilihat sepanjang tahun 2019, dana yang digunakan untuk penanggulangan kebakaran hutan dan lahan mencapai Rp. 3,4 triliun (BNPB, Desember 2019).

Untuk mengantisipasi kejadian kebakaran hutan dan lahan tahun 2021, Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam) mengadakan Rapat Koordinasi Khusus Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Rakorsus Pengendalian Karhutla), pada tanggal 9 Februari 2021. Penyelenggaraan Rakorsus ini sudah sesuai dengan Instruksi Presiden (Inpres) No. 3 Tahun 2020 tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, di mana dalam Inpres tersebut Menko Polhukam diinstruksikan untuk mengkoordinasikan dan mengendalikan kementerian/ lembaga dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Rakorsus ini perlu diapresiasi karena dilakukan secara dini, sebelum masuk musim kemarau. Dalam Rakorsus tersebut Menko Polhukam menyampaikan lima arahan Presiden. Dari kelima arahan tersebut, setidaknya ada tiga arahan yang menekankan pada upaya pencegahan, bahkan arahan kelima terhitung baru dan mendorong langkah inovatif. Hal ini didukung oleh pernyataan Menko Polhukam yang mengharuskan upaya pengendalian karhutla secara lebih baik dan sistematis serta melakukan inovasi-inovasi, dan langkah-langkah kebijakan yang mempercepat atau mempermudah upaya pencegahan karhutla.

Melihat pernyataan di atas, sebenarnya pemerintah dan para pihak sudah sangat menyadari bahwa upaya yang paling jitu dan efektif untuk meminimalisir kebakaran adalah melalui upaya pencegahan. Meskipun demikian, banyak tantangan dalam upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan ini. Tantangan tersebut, setidaknya ada dalam ranah kebijakan, pendanaan (anggaran), kelembagaan, dan implementasi kegiatan.

Kemitraan sebagai lembaga yang fokus pada reformasi tata kelola pemerintah, CSO dan sector swasta, turut berkontribusi pada upaya pencegahan kebakaran, baik pada level desa maupun landscape. Melalui proyek Desa Peduli Gambut (DPG), Kemitraan memperkuat basis pengelolaan gambut dan pencegahan kebakaran pada level desa. Pada level landscape, Kemitraan telah melakukan upaya pencegahan karhutla yang terintegrasi yang melibatkan pemerintah daerah, sector swasta dan masyarakat di landscape Kubu-Ketapang. Selain program yang sudah berjalan, Kemitraan pun akan menjalankan proyek baru, yakni SIAP-IFM (*Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Fire Management – Integrated Fire Management*), yang merupakan proyek kerjasama antara Kemitraan, UNEP, dan Kishugu. Proyek SIAP-IFM akan mendorong upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan berbasis sistem cluster.

B. Fakta dan Permasalahan

1. Penyebab Utama Kebakaran Hutan dan Lahan

Penyebab utama kebakaran hutan dan lahan pada umumnya adalah perilaku manusia dalam aktivitasnya yang berhubungan dengan penggunaan api. Selain itu, factor kondisi iklim ekstrem yang dipengaruhi El Nino saat musim kemarau dan kondisi biofisik lahan terdegradasi menjadi pendorong terjadinya karhutla. Purnomo (2016) dalam risetnya memetakan secara garis besar, bahwa pelaku pembakaran pada umumnya dilakukan oleh sekelompok orang dalam suatu jaringan yang beroperasi pada tingkat korporasi, cukong dan individual yang melibatkan aktor ekonomi, oknum pemerintah dan oknum tokoh masyarakat, yang terbagi ke dalam tiga kelompok:

- Jaringan pelaku korporasi, mengarah pada kawasan konsesi. Dalam praktiknya, pembakaran sering dilakukan secara ilegal oleh kontraktor yang bekerja bagi perusahaan untuk keperluan pembersihan lahan yang akan digunakan untuk perusahaan konsesi hutan tanaman dan perkebunan.
- Jaringan pelaku sebagai cukong, mengarah pada hutan lindung, kawasan konservasi, dan areal konsesi yang tidak aktif. Tujuan dari pembakaran ini adalah untuk mendapatkan lahan seluas-luasnya yang akan diperjual-belikan.
- (Jaringan) pelaku individual atau oknum anggota masyarakat, mengarah pada kawasan APL dan lahan masyarakat. Pada tingkat masyarakat ini tujuan pembakaran adalah pembersihan lahan untuk kegiatan budidaya atau tidak jarang juga sebagai penanda kepemilikan lahan. Dalam kasus tertentu, pembakaran lahan juga dipicu oleh kasus tenurial atau sengketa lahan, dan kegiatan perambahan hutan.

Pada Rakornas Pengendalian Karhutla, Presiden Jokowi menyatakan bahwa penyebab utama kebakaran hutan dan lahan adalah ulah perusahaan dan masyarakat dengan motif ekonomi, melalui pembukaan lahan dengan cara bakar. Oleh sebab itu, Jokowi mengingatkan pentingnya solusi yang permanen. Masyarakat dan korporasi harus mulai diedukasi tentang ancaman yang timbul dari pembakaran hutan (Kompas.com, 22/02/2021)

2. Permasalahan dan Tantangan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Dalam pelaksanaan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, terdapat beberapa permasalahan dan tantangan yang harus dihadapi. Permasalahan dan tantangan tersebut setidaknya mencakup kebijakan, kelembagaan, pendanaan, dan implementasi kegiatan.

a. Kebijakan

Banyak perangkat kebijakan terkait kebakaran hutan dan lahan yang telah diterbitkan pemerintah. Kebijakan yang sudah ada dapat digolongkan menjadi:

1. Kebijakan Penegakan Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan.

Kebijakan ini antara lain berupa peraturan perundangan, sebagai berikut:

- UU No. 41/1999 tentang Kehutanan
- UU No. 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH)
- UU No. 18/2013 Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan
- UU No. 39/2014 tentang Perkebunan.
- Peraturan Pemerintah No. 4/2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan
- Peraturan Pemerintah No. 45/2004 tentang Perlindungan Hutan
- Peraturan Pemerintah No. 71/2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut yang diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2016.
- Inpres No.8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Kelapa Sawit.
- Inpres No.5 Tahun 2019 tentang Penghentian Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut.

Regulasi di atas akan menjadi kebijakan yang mendorong upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan apabila mampu menegakan hukum untuk memberikan efek jera. Meskipun demikian masih ada tantangan dalam kebijakan tersebut, yakni implementasi kebijakan yang belum berjalan secara optimal untuk memperbaiki tata kelola di sektor perkebunan dan kehutanan. Tantangan lainnya adalah efektivitas penegakan hukum berdasarkan regulasi di atas, di mana sampai saat ini masih belum ada eksekusi terhadap 11 perusahaan yang telah divonis pengadilan atas kasus lingkungan dan kebakaran. Ditjen Penegakan Hukum, KLHK masih mengupayakan eksekusi terhadap vonis denda ganti rugi yang mencapai nilai 19 triliun rupiah. Saat ini yang sudah disetor ke kas negara baru mencapai 128 miliar rupiah (CNN-Indonesia, 29/01/2021).

Berikut adalah 11 perusahaan yang telah divonis pengadilan atas kasus kerusakan hutan dan kebakaran dalam kurun waktu 2015-2020:

No	Perusahaan	Kasus	Vonis Ganti Rugi (Rupiah)
1	PT Merbau Pelalawan Lestari (MPL)	Pembalakan liar	16.2 triliun
2	PT National Sago Prima (NSP)	Karhutla	1,07 triliun
3	PT Agro Tumbuh Gemilang Abadi (ATGA)	Kebakaran lahan	590 miliar
4	PT Jatim Jaya Perkasa (JJP)	Kebakaran lahan	491 miliar
5	PT Waringin Agro Jaya (WAJ)	Kebakaran lahan	466,5 miliar
6	PT Kalista Alam (KA)	Kebakaran lahan	366 miliar
7	PT Ricky Kurniawan Kertapersada (RKK)	Karhutla	191 miliar
8	PT Bumi Mekar (BM)	Kebakaran lahan	78 miliar
9	PT Waimusi Agroindah (WA)	Kebakaran lahan	29 miliar
10	PT Palma Utama (PU)	Kebakaran lahan	22,3 miliar

11	PT Surya Panen Subur (SPS)	Kebakaran lahan	3 miliar
----	----------------------------	-----------------	----------

Sumber: Greenpeace.

2. Kebijakan yang Mengatur Koordinasi antar Instansi Pemerintah

Kebijakan yang mengatur koordinasi antar instansi pemerintah dalam upaya pengendalian atau penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dibuat dalam bentuk Instruksi Presiden. Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi telah diterbitkan dua Inpres, yaitu Inpres No. 11/2015 dan Inpres No. 3/2020. Meskipun tujuan pembuatan Inpres tersebut secara garis besar sama, namun terdapat beberapa perbedaan kedua Inpres tersebut:

Perbedaan Inpres No. 11/2015 dengan Inpres No. 3/2020

Unsur Inpres	Inpres No. 11/2015	Inpres No. 3/2020
Judul	Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan
Instruksi umum	<ol style="list-style-type: none"> Melakukan upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan Melakukan Kerjasama dan saling koordinasi. Meningkatkan peranserta masyarakat Meningkatkan penegakan hukum 	<ol style="list-style-type: none"> Melakukan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan Mengefektifkan upaya penegakan hukum
Komponen Kegiatan	Pengendalian, yang terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> Pencegahan Pemadaman Penanganan pasca Ditambah fungsi pendukung	Penanggulangan, yang terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> Pencegahan Pemadaman Penanganan pasca/ pemulihan Ditambah fungsi pendukung
Koordinator	Kemenko Polhukam, dibantu oleh Kemenko Perekonomian Kemenko PMK	Kemenko Polhukam
Jumlah Instansi	25	28

Isi dari Inpres tersebut pada dasarnya adalah menginstruksikan kepada para pimpinan kementerian/ lembaga dan pimpinan daerah untuk meningkatkan pengendalian atau penanggulangan karhutla melalui pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca kebakaran, termasuk pemulihan hutan dan lahan. Meskipun demikian, terdapat perbedaan dalam instruksi umum, yaitu pada Inpres No.3/2020 tidak pernyataan untuk melakukan kerja sama dan koordinasi, serta upaya peningkatan peranserta masyarakat menjadi instruksi khusus kepada TNI, Polri, Pemprov dan Pemkab/Kota. Perbedaan lainnya adalah koordinator penanggulangan kebakaran hutan dan lahan pada Inpres No. 3/2020 hanya dijabat oleh Kemenko Polhukam. Demikian juga dengan jumlah instansi pemerintah yang terlibat mengalami peningkatan, dari 25 menjadi 28.

Meskipun telah dua kali diterbitkan Inpres disertai beberapa perubahan, nyatanya kebakaran hutan dan lahan masih tetap terjadi, bahkan sempat terjadi peningkatan pada tahun 2019 kemarin. Belum efektifnya kinerja pelaksanaan Inpres tersebut, antara lain disebabkan oleh beberapa factor sebagai berikut:

- Dalam Inpres disebutkan bahwa penanggulangan kebakaran hutan dan lahan meliputi aspek pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca kebakaran,

tetapi pada praktiknya upaya pengendalian masih lebih menitik-beratkan pada pemadaman, bukan pencegahan kebakaran.

- Mekanisme koordinasi dalam upaya pencegahan tidak sekuat dalam upaya pemadaman. Koordinasi untuk kegiatan pemadaman terlihat jelas saat pimpinan daerah menetapkan kondisi Karhutla dalam status darurat. Sementara kegiatan pencegahan sebelum kejadian kebakaran terlihat tidak ada koordinasi, bahkan hanya dilakukan secara sporadic dan seadanya oleh masing-masing lembaga dan pemerintah daerah.

3. Kebijakan Teknis Kegiatan terkait Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Kebijakan teknis terkait pencegahan kebakaran hutan dan lahan, antara lain dikeluarkan oleh Kementerian LHK dan Kementerian Pertanian, yaitu:

- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan
- Peraturan Menteri Pertanian No. 05/Permentan/KB410/I/2018 tentang Pengolahan Lahan Tanpa Bakar
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.9/Menlhk/Setjen/Kum.1/3/2018 Tentang Kriteria Teknis Status Kesiagaan Dan Darurat Kebakaran Hutan Dan Lahan

Peraturan Menteri LHK No. P32/2016 cakupannya lebih luas, antara lain mengatur aspek pengendalian kebakaran hutan dan lahan untuk kawasan hutan (Kawasan konservasi dan Kawasan produksi) serta Kawasan perkebunan. Demikian juga sasaran peraturan ini, yaitu pengelola Kawasan konservasi, pengelola hutan produksi dan pengelola perkebunan. Sementara Peraturan Menteri Pertanian No.05/2018 hanya mengatur Kawasan pertanian dan perkebunan, serta menyoal pelaku usaha pertanian dan perkebunan.

Pelaksanaan kebijakan teknis tersebut masih belum optimal, karena sampai saat ini masih ditemukan kejadian kebakaran, baik di areal hutan maupun di areal perkebunan. Pelaku usaha kehutanan dan perkebunan belum sepenuhnya melaksanakan aturan yang dikeluarkan oleh kedua kementerian tersebut.

4. Kebijakan Pemerintah Daerah

Pembuatan kebijakan tentang kebakaran hutan dan lahan di suatu daerah biasanya dilandasi kepentingan untuk mencegah kejadian kebakaran serta dampaknya di daerah tersebut. Kebijakan ini bisa berupa Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Walikota. Kebijakan tersebut umumnya dibuat oleh pemerintah daerah yang wilayahnya termasuk daerah rawan kebakaran hutan dan lahan.

Beberapa contoh kebijakan daerah terkait kebakaran hutan dan lahan, antara lain:

- Peraturan Daerah Provinsi Jambi No. 2 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.
- Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Selatan No. 8 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan/atau Lahan.
- Peraturan Gubernur Kalimantan Barat No. 39 Tahun 2019 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

- Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah No. 1 Tahun 2020 tentang Pengendalian Kebakaran Lahan.
- Peraturan Daerah Provinsi Riau No. 1 Tahun 2019 tentang Pedoman Teknis Penanggulangan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan.

Pada periode 2015-2020 wilayah kejadian kebakaran hutan dan lahan mulai bergeser kepada daerah lainnya, seperti Papua dan Nusa Tenggara Timur. Meskipun demikian, kesiapan perangkat kebijakan di daerah tersebut masih dipertanyakan.

5. Kebijakan Pengaturan Anggaran atau Pendanaan

Kebijakan dan upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan akan berjalan efektif dan terimplementasi dengan baik kalau ada alokasi dana yang memadai. Kebijakan pendanaan ini bisa juga dijadikan satu dengan kebijakan yang bersifat implementasi kegiatan, dengan mengatur dana alokasi khusus dana pencegahan kebakaran lahan dari APBN dan APBD.

Di luar APBN dan APBD, telah terdapat juga kebijakan pendanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, antara lain:

- Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 131 Tahun 2019 tentang Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan Dana Reboisasi
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Pemanfaatan Dana Desa untuk Tahun 2020



REPUBLIC INDONESIA

GRAND DESIGN

PENCEGAHAN KEBAKARAN HUTAN, KEBUN DAN LAHAN 2017 - 2019

Pada tahun 2014 pernah disusun Posnas (Prosedur Operasi Standar Nasional) Pencegahan kebakaran Hutan dan Lahan yang dikoordinasikan oleh Kemenko Perekonomian. Setelah Posnas tersebut Kemenko Perekonomian bekerjasama dengan Kementerian Perencanaan Pembangunan/ Bappenas dan Kementerian LHK menyusun Grand Desain Pencegahan Kebakaran Hutan, Kebun dan Lahan 2017-2019.

Tujuan dari Grand Design Pencegahan Karhutbunla ini adalah: (1) Menurunkan karhutbunla secara signifikan dan terukur dari tahun ke tahun; (2) Meningkatkan koordinasi dan harmonisasi antar kementerian dan lembaga pemerintah, baik pusat maupun daerah, termasuk sinkronisasi program dan anggaran; dan (3) Meningkatkan partisipasi sektor swasta dan masyarakat dalam pencegahan kebakaran secara terencana dan sistematis.

Namun sangat disayangkan, Grand Design tersebut tidak sempat diimplementasikan dan sampai saat ini tidak ada kelanjutannya.

b. Kelembagaan

Sejauh ini telah terbentuk organisasi-organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan, baik di level nasional maupun daerah. Dalam praktiknya organisasi ini lebih banyak melakukan aksi pemadaman, dan dalam kejadian kebakaran hutan dan lahan, aksi mereka di bawah koordinasi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) atau Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Salah satu organisasi tingkat nasional yang cukup populer adalah Manggala Agni atau Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, yang berada di bawah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK). Meskipun dalam peraturan Menteri LHK yang terbaru ruang lingkup tugas Manggala Agni sudah diperluas, namun dalam implementasinya tugas mereka masih lebih kepada aksi pemadaman kebakaran. Dengan demikian, masih diperlukan suatu kelembagaan atau unit khusus pencegahan kebakaran yang dilengkapi dengan sumber daya yang memadai. Kelembagaan ini sebaiknya ada pada beberapa level pemerintah, dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah desa.

c. Anggaran/ Pandanaan

Kepastian ketersediaan anggaran rutin untuk melakukan pencegahan masih sangat dipengaruhi oleh kondisi keuangan pemerintah, dimana program dan kegiatan tersebut belum menjadi prioritas dibandingkan dengan agenda pembangunan lainnya. Beberapa kementerian dan lembaga telah mengalokasikan dana atau anggaran, namun alokasi tersebut masih menyatu dalam anggaran pengendalian kebakaran hutan dan lahan, bahkan ada juga yang masih menyatu dalam komponen besar mitigasi bencana. Sebagai contoh, Kementerian LHK telah menganggarkan sebesar Rp. 313 miliar untuk Ditjen Pengendalian Perubahan Iklim (PPI) pada tahun 2020, dimana sekitar 60 % atau kurang lebih Rp.180 miliar untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan (Bisnis.com, 16 Sep 2019).

Selain kementerian, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mempunyai Dana Siap Pakai (DSP/ *oncall*) untuk penanggulangan bencana, termasuk bencana kebakaran hutan dan lahan. Berikut adalah Dana *oncall* BNPB yang telah disalurkan dalam 5 tahun terakhir.

Penyaluran Dana Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan Dalam 5 Tahun Terakhir

Tahun	Jumlah Dana Penanggulangan Karhutla (Rupiah)
2015	1,1 triliun
2016	835 miliar
2017	957 miliar
2018	2,4 triliun
2019	3,4 triliun

Sumber: data Kementerian Keuangan, yang dikutip oleh Tempo, 18/09/2019

Berhubung dana dari BNPB sebagian besar bersifat *oncall*, maka dana tersebut akan turun kalau sudah terjadi bencana kebakaran hutan dan lahan, atau setelah pemerintah menyatakan Status Siaga Darurat Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan. Sementara itu, belum ada rujukan data resmi tentang alokasi dana untuk pencegahan kebakaran hutan dan lahan pada tahun-tahun tersebut, sehingga sulit untuk memprediksi jumlah anggaran untuk pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Dengan demikian, perlu

mekanisme dan aturan khusus agar dana penanggulangan bencana kebakaran dapat dimanfaatkan untuk kegiatan pencegahan.

Sesuai dengan Inpres No. 3/2020 dan beberapa Perda, pemerintah daerah pun diwajibkan mengalokasikan dana untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Meskipun demikian, belum ada yang secara spesifik dinyatakan sebagai anggaran pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

Alokasi dana yang ada saat ini masih jauh dari ideal di mana pendanaan untuk pencegahan lebih kecil daripada untuk penanggulangan/ pemadaman kebakaran hutan dan lahan. Berdasarkan analisis dari para ahli *Integrated Fire Management* yang disampaikan dalam tulisan Yayasan Madani, selama ini alokasi anggaran kebakaran hutan dan lahan yang sebagian besar (70-80%) fokus pada pemadaman, bukan pencegahan. Tentunya perbandingan pendanaan tersebut sangat timpang, sementara aspek pencegahan telah diakui oleh para pihak merupakan solusi yang paling efektif dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan.

d. Implementasi Kegiatan.

Seperti halnya alokasi dana/anggaran, implementasi kegiatan pencegahan masih timpang dibandingkan dengan kegiatan penanggulangan karhutla. Dalam konteks pengendalian karhutla, aspek pencegahan dinilai kurang menjadi focus bagi sebagian besar kementerian/lembaga dan juga masyarakat umum. Beberapa kementerian, lembaga dan pemerintah daerah sebenarnya sudah berinisiatif melaksanakan upaya pencegahan, misalnya dengan PLTB, tetapi dalam praktiknya hanya sebatas demplot atau percontohan. Untuk pencegahan kebakaran di lahan gambut, masih dihadapkan pada tantangan pembasahan gambut. Kegiatan pembasahan melalui sumur bor dan sekat kanal di beberapa lokasi masih belum optimal, sehingga masih ada kejadian kebakaran di areal restorasi gambut. Hasil analisis hotspot yang dilakukan oleh Madani menunjukkan bahwa hotspot masih banyak terdapat di kawasan prioritas restorasi, terutama pada areal bekas kebakaran tahun 2015. Demikian juga dengan kegiatan lainnya, yang pada umumnya masih dilakukan secara parsial dan tidak kontinyu.

Tantangan dalam implementasi kegiatan pencegahan dipengaruhi oleh beberapa factor:

- Kurangnya kemauan (*willingness*) dari para pihak untuk meng-arusutamakan aspek pencegahan, sehingga implementasinya tidak dilakukan secara serius, massif dan tepat sasaran.
- Kondisi sosial dan ekonomi masyarakat di daerah rawan kebakaran masih sangat tergantung pada mata pencaharian berbasis lahan dan membuka lahan dengan cara membakar. Kebijakan untuk tidak membuka lahan dengan membakar sudah banyak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun keterbatasan modal menyebabkan masyarakat masih curi-curi untuk membakar lahan.
- Upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan sebagian besar masih bersifat parsial, belum terintegrasi dan terkoordinasi, baik dalam pelaksanaan kegiatan maupun peranserta para pihak.

C. Rekomendasi

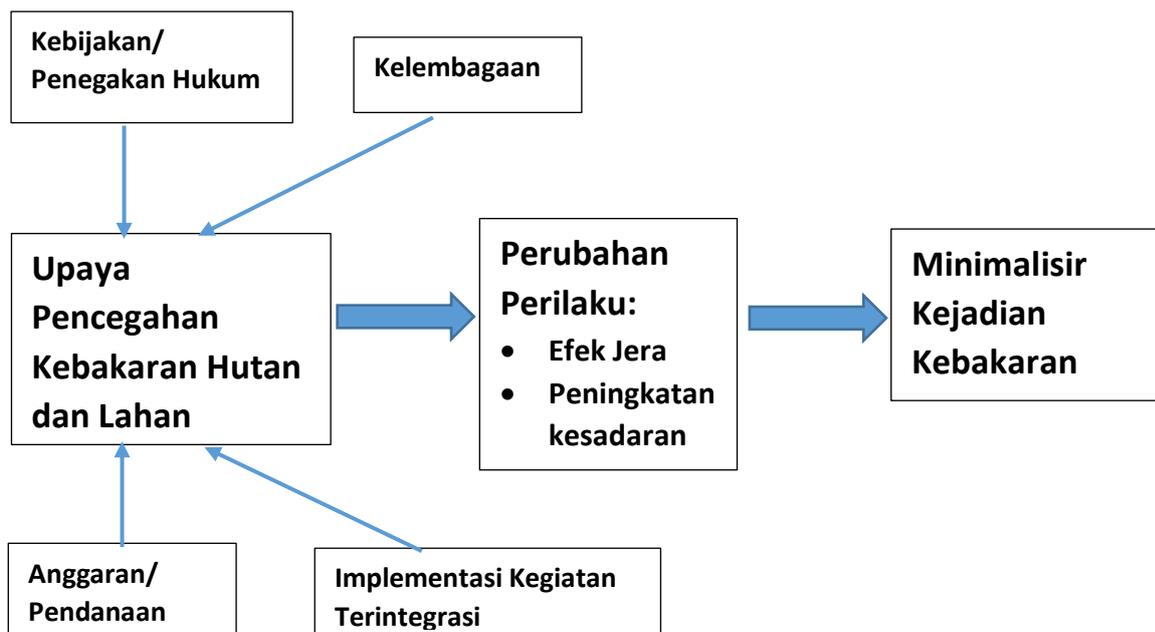
1. Mencegah Kebakaran Berdasarkan Penyebab Utamanya

Seperti telah dinyatakan di atas, bahwa penyebab utama kebakaran hutan dan lahan pada umumnya adalah perilaku manusia. Dengan demikian, upaya pencegahan kebakaran harus diarahkan pada perubahan perilaku manusia tersebut. Ketiga tipe jaringan aktor karhutla tersebut di atas seharusnya dapat diatasi dengan regulasi yang ada. *Multi-door approach*, yaitu pemakaian semua instrumen regulasi, kelembagaan, anggaran dan implementasi kegiatan harus terus ditingkatkan dalam upaya menekan keberadaan aktor karhutla.

Secara spesifik multi pendekatan kepada tiap jaringan pelaku dalam upaya mencegah kebakaran hutan dan lahan, adalah sebagai berikut:

No.	Jaringan Pelaku	Pendekatan
1	Jaringan pelaku korporasi	1. Kebijakan/Penegakan Hukum 2. Koordinasi Kelembagaan 3. Peningkatan Anggaran perusahaan 4. Implementasi kegiatan terintegrasi
2	Jaringan pelaku sebagai cukong	1. Kebijakan/Penegakan Hukum 2. Adanya Kelembagaan 3. Implementasi kegiatan terintegrasi
3	Pelaku individu	1. Anggaran (insentif dan fasilitas) 2. Implementasi kegiatan terintegrasi 3. Adanya Kelembagaan 4. Kebijakan/ Penegakan Hukum

Apabila keempat pendekatan tersebut diimplementasikan dan ditingkatkan, maka kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan akan berhasil mengubah perilaku manusia, yang efek positifnya adalah berkurangnya kejadian kebakaran hutan dan lahan, seperti digambarkan dalam diagram berikut:



2. Mencegah Kebakaran Hutan dan Lahan dengan Solusi Yang Lebih Inovatif.

a. Kebijakan

1. Kebijakan Penegakan Hukum Kebakaran Hutan dan Lahan.

Kebijakan atau regulasi yang terdiri atas UU, PP, dan Inpres yang mengatur pengendalian kebakaran hutan dan lahan secara *multidoor approach* dapat digunakan untuk mendorong upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan apabila mampu menegakan hukum untuk memberikan efek jera. Namun faktanya kejadian kebakaran hutan dan lahan masih terjadi sampai dengan saat ini. Banyak pihak memandang bahwa pemerintah sudah banyak mengeluarkan banyak kebijakan, tetapi penerapannya masih belum optimal dan efektif.

Direktur Eksekutif Kemitraan, Laode M Syarief, memandang bahwa penegakan hukum terkait karhutla masih banyak mengalami tantangan, terutama terkait eksekusi. Dengan demikian, perlu penguatan penegakan hukum untuk kasus kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang dilakukan pemerintah terutama dalam eksekusi hasil putusan pengadilan. Pembekuan aset perlu dilakukan untuk melakukan eksekusi jika pengadilan sudah mengeluarkan putusan inkrah atau yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Kedepannya diharapkan para aparat penegak hukum terkait karhutla seperti Direktorat Jenderal Penegakan Hukum Lingkungan Hidup (Gakkum KLHK), Kepolisian, Kejaksaan dan Mahkamah Agung dapat bekerja sama lebih baik untuk penindakan hukum karhutla. (Antara, 8/06/2020).

2. Kebijakan yang Mengatur Koordinasi antar Instansi Pemerintah

Untuk mengatur koordinasi antar instansi pemerintah, baik di pusat maupun di daerah, presiden telah mengeluarkan kebijakan berupa Instruksi Presiden (Inpres). Selama pemerintahan Presiden Jokowi telah dikeluarkan 2 Inpres terkait kebakaran hutan dan lahan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah sangat menaruh perhatian yang serius terhadap upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Dalam Inpres yang terbaru, yakni Inpres No. 3/2020, presiden telah mengintruksikan kepada 28 instansi pemerintah, yang meliputi kementerian, lembaga dan pemerintah daerah, untuk melakukan upaya-upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Secara umum presiden menginstruksikan untuk melakukan upaya penanggulangan (pencegahan, pemadaman, penanganan pasca/pemuliharaan) dan penegakan hukum terkait kebakaran hutan dan lahan, di bawah koordinasi Menko Polhukam.

Instruksi khusus kepada tiap instansi pemerintah, secara garis besar dijelaskan pada tabel berikut ini:

Instruksi Khusus kepada Instansi Pemerintah sesuai dengan Inpres No. 3/2020.

Fungsi / Tugas	Kementerian dan Lembaga
Koordinasi	Kemenko Polhukam
	1
Pencegahan	Kemendagri, Kemen PUPR, Kementan, Kemen LHK, Kemen ATR/BPN, Kemen BUMN, TNI, Polri, BNPB, BMKG, LAPAN, BPPT, Pemprov, Pemkab/Kota
	14
Pemadaman	Kemen PUPR, Kemen LHK, TNI, Polri, BNPB, BPPT, Pemprov, Pemkab/Kota

	8
Penanganan Pasca	Kemenkes, Kemensos, Kementan, Kemen LHK, Kemen ATR/BPN, Kejagung, TNI, Polri, SAR, Pemprov, Pemkab/Kota.
	11
Pendukung	Kemenlu, Kemendikbud, Kemenhub, Kemenkominfo, Kemendes PDT, Kemen BUMN, Kemenkeu, Kemen PPN/ Bapenas, Seskab.
	9

Dari Inpres tersebut, terlihat bahwa keterlibatan instansi pemerintah lebih banyak untuk upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Dengan demikian, dalam pelaksanaan Inpres tersebut *mindset* dan upaya pencegahan harus lebih diprioritaskan. Hal ini sesuai dengan arahan Presiden, yang disampaikan oleh Menko Polhukam dalam Rakor Karhutla 2021, yaitu:

- 1) prioritaskan pencegahan yakni dengan pola deteksi dini *hotspots* dan *firespots*, monitoring rutin dan meningkatkan frekuensi patroli dan pemeriksaan lapangan;
- 2) penataan pengelolaan ekosistem gambut, dengan pengendalian hidrologi;
- 3) pengendalian dan pemadaman segera setiap titik api yang muncul sehingga tidak menjadi besar; dan
- 4) penegakkan hukum secara tegas bagi pembakar hutan agar memberikan efek jera, serta
- 5) agar dicari solusi permanen untuk upaya pembakaran hutan dan lahan yang sengaja untuk motif ekonomi.

3. Kebijakan Teknis Kegiatan terkait Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Kebijakan teknis terkait pencegahan kebakaran hutan dan lahan, antara lain dikeluarkan oleh Kementerian LHK dan Kementerian Pertanian, yang menyoal pengelola Kawasan hutan, pelaku usaha di bidang kehutanan serta pelaku usaha di bidang perkebunan.

Apabila praktik pengelola hutan berkelanjutan mengadopsi Peraturan Menteri LHK No. P32/2016 secara optimal, maka kejadian kebakaran hutan dapat dikurangi. Dalam banyak kasus, kebakaran sering terjadi di Kawasan hutan yang tidak ada atau ditinggalkan pengelolanya. Kawasan tersebut sering dijadikan areal perambahan, di mana dalam pembukaan lahannya dilakukan dengan cara pembakaran. Oleh sebab itu, untuk Kawasan hutan yang tidak ada pengelolanya harus segera diambil alih oleh negara.

Untuk pengelola perkebunan sawit, pemerintah telah mewajibkan penerapan ISPO (*Indonesia Sustainable Palm*). Di dalam dokumen ISPO tersebut terdapat Prinsip & Kriteria yang mengatur Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran (P&C No. 4.2). Penerapan Prinsip & Criteria ISPO harus dilakukan secara menyeluruh agar kebakaran lahan perkebunan dapat dicegah. Upaya pencegahan kebakaran juga harus dilakukan untuk areal sekitarnya, termasuk desa-desa di sekeliling areal HGU.

4. Kebijakan Pemerintah Daerah

Sejauh ini beberapa provinsi yang rawan kebakaran hutan dan lahan telah menerbitkan Perda dan Pergub terkait kebakaran hutan dan lahan, seperti Jambi, Sumatera Selatan, Riau, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Penyusunan Perda ini dengan jelas telah diinstruksikan oleh Presiden kepada para gubernur dan bupati/walikota melalui Inpres No.3/2020.

Pada periode 2015-2020 wilayah kejadian kebakaran hutan dan lahan mulai bergeser kepada daerah lainnya, seperti Papua dan Nusa Tenggara Timur. Dengan demikian, daerah-daerah tersebut diharapkan segera membuat Perda terkait kebakaran hutan dan lahan, serta aturan lain yang mendukung upaya pengendalian karhutla.

5. Kebijakan Pengaturan Anggaran atau Pendanaan

Pelaksanaan kebijakan terkait karhutla sering menemui kendala, yang pada umumnya adalah alokasi dana. Oleh sebab itu pemerintah daerah harus kreatif mencari sumber dana lain, kalau alokasi dana APBD tidak memadai. Sumber-sumber pendanaan bisa didapat dari sector swasta, Lembaga donor, Dana Reboisasi, BPD sawit, dan Dana Desa. Hampir semua Perda sebenarnya telah memberikan payung hukum untuk bisa mengakses sumber dana lain di luar APBD dan APBN.

Untuk penggunaan Dana Desa, secara tegas dalam Inpres No.3/2020, Presiden telah mengintruksikan kepada Menteri Desa PDT untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa salah satunya untuk dukungan upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Tinggal pemerintah daerah menindak-lanjutinya dengan mengeluarkan kebijakan yang sesuai agar desa dapat menggunakan dana tersebut tanpa khawatir melanggar aturan.

Dana dari berbagai sumber tersebut, selain untuk kegiatan pencegahan kebakaran, sebaiknya ada juga alokasi untuk Insentif dan Disinsentif Ekonomi yang Mendukung Pencegahan Kebakaran. Insentif dan disinsentif ekonomi sangat mempengaruhi perilaku yang menjadi penyebab kebakaran hutan dan lahan. Untuk mengimplementasikan mekanisme tersebut, maka diperlukan kebijakan sebagai payung hukumnya. Kebijakan-kebijakan tersebut diharapkan akan melengkapi kebijakan yang sudah ada. Selain itu, kebijakan yang lebih memfokuskan pada aspek pencegahan akan mengubah mindset pengendalian kebakaran, dari pemadaman kepada pencegahan.

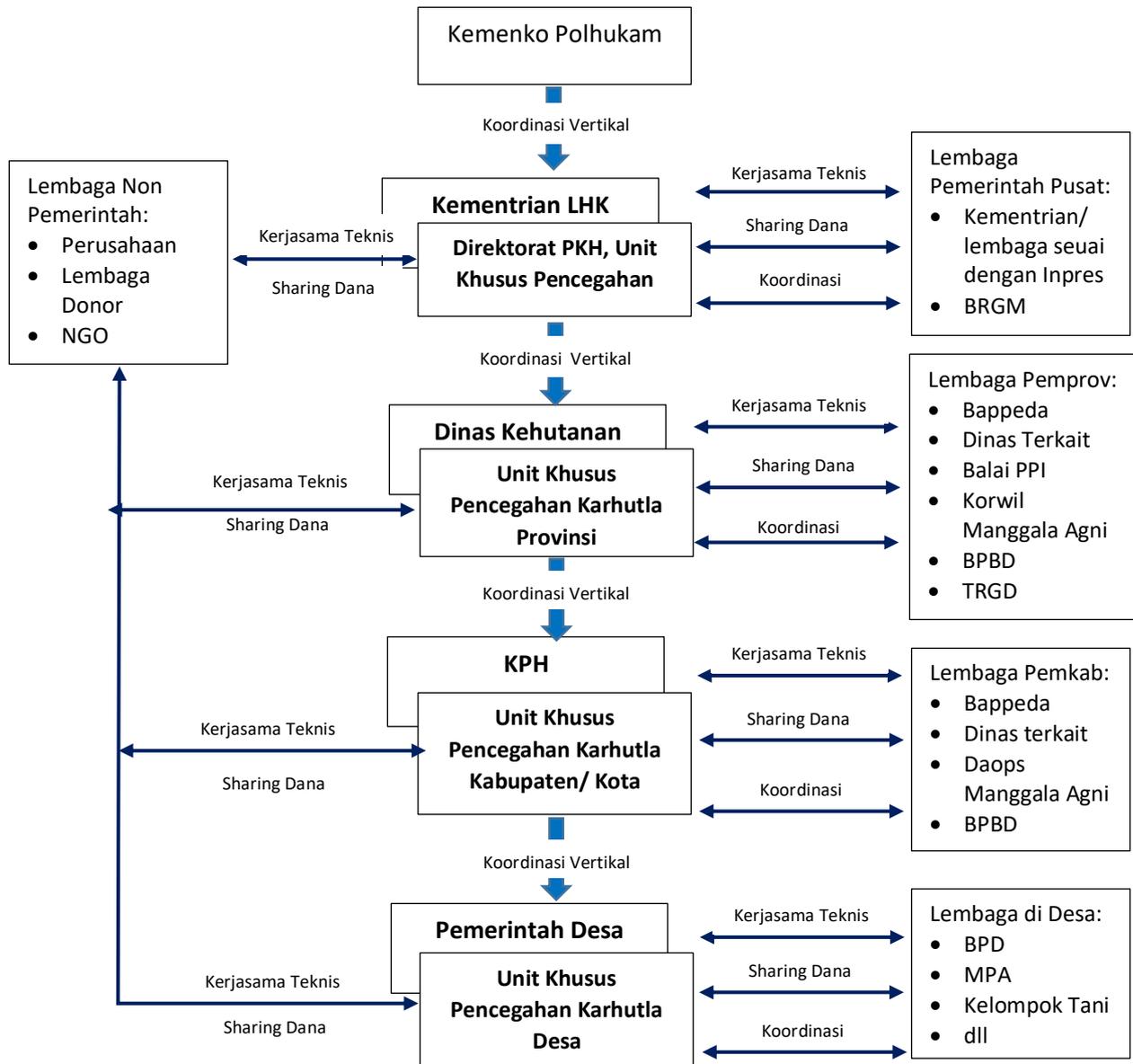
b. Kelembagaan

Untuk efektifitas pelaksanaan program diperlukan suatu kelembagaan atau unit khusus pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang dilengkapi dengan sumber daya yang memadai. Kelembagaan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan harus didesain dengan adanya peluang kerjasama dengan unsur di luar pemerintah, seperti perusahaan, proyek kerjasama/ lembaga donor, dan NGO. Secara ideal sebenarnya harus ada Lembaga khusus yang menangani pencegahan kebakaran hutan dan lahan ini, sehingga kegiatan dan para pihak yang terlibat dapat melakukan manajemen terpadu. Namun di tengah konsen pemerintah yang ingin mengefektifkan kelembagaan negara, maka lembaga pencegahan kebakaran hutan dan lahan dapat diintegrasikan ke dalam kementerian atau instansi yang sudah ada.

Untuk level nasional, kementerian teknis yang paling kompeten dan kuat perhatiannya dalam upaya pengendalian kebakaran hutan adalah Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), khususnya Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Direktorat PKHL). Direktorat PKHL ini mempunyai brigade pengendalian karhutla, yang dinamakan Manggala Agni, yang mempunyai 29 daerah operasi (Dapos) yang tersebar di daerah yang rawan kebakaran hutan dan lahan. Dapos Manggala Agni ini dikoordinasikan oleh Balai Pengendalian Perubahan Iklim (PPI) di Sumatera (Palembang) dan Kalimantan

(Palangkaraya). Sedangkan di tingkat provinsi dikoordinasikan oleh Koordinator Wilayah (Korwil) Manggala Agni.

Di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Politik Hukum dan Keamanan, maka kelembagaan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia diharapkan akan berbentuk sebagai berikut:



Untuk level sub nasional atau provinsi, biasanya terdapat instansi yang mengurus pengelolaan sumber daya alam dan lahan, yaitu Dinas Kehutanan, Dinas Lingkungan Hidup dan Dinas Perkebunan. Di beberapa daerah provinsi dinas-dinas tersebut digabungkan menjadi Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup atau Dinas Kehutanan dan Perkebunan. Sebagai contoh, Dinas Kehutanan Provinsi Sumatera Selatan mempunyai UPT Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, yang memungkinkan juga dibentuk oleh Dinas di provinsi lainnya. Dengan demikian, di daerah pun dapat dibentuk Lembaga pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang menginduk kepada Dinas Kehutanan.

Sementara untuk level kabupaten/ kota, Dinas Kehutanan mempunyai UPT yang disebut Kesatuan Pemangkuan Hutan (KPH). Di bawah KPH ini lah Unit Khusus Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan dapat dibentuk, dan dalam operasionalnya dapat dibantu oleh Daops Manggala Agni, BPBD, dan dinas terkait lainnya.

Dalam kelembagaan tersebut, kerjasama koordinasi dan sharing dana, selain dengan kementerian/ lembaga yang disebutkan dalam Inpres, juga ditambah dengan kehadiran Badan Restorasi Gambut dan Mangrove (BRGM). Meskipun dalam Perpres Pembentukannya, BRG tidak dimandatkan untuk melaksanakan pengendalian kebakaran, tetapi kerja-kerja inti BRG (*Rewetting, Revegetation, dan Revitalization of Livelihood*) sangat mendukung upaya pencegahan kebakaran, khususnya di lahan gambut. Dengan target restorasi sekitar 2 juta ha, jika ada keberhasilan program BRG, maka akan memberikan kontribusi pada penyelamatan lahan gambut dari kebakaran.

Sementara dalam struktur organisasinya, selain Unit Kerja Pencegahan Kebakaran tingkat Pusat, dibentuk juga Unit Kerja level daerah sampai dengan desa. Antar unit kerja tersebut terdapat relasi koordinasi vertikal.

c. Pendanaan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

Untuk memperoleh pendanaan pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang ideal dan memadai, terdapat berbagai potensi sumber pendanaan, antara lain:

- Anggaran Negara melalui APBN, di mana biasanya mengalokasikan dana siap pakai (DSP) untuk penanggulangan bencana, termasuk di dalamnya bencana kebakaran hutan dan lahan. Kalau mekanisme pemakaian DSP tersebut dapat diubah, maka potensi pendanaan untuk pencegahan seharusnya mendapat alokasi yang lebih besar.
- Anggaran dari Kementerian teknis terkait, yang lebih efektif kalau difokuskan pada aspek pencegahan kebakaran.
- DR (Dana Reboisasi); Dana Bagi Hasil (DBH) DR yang dialokasikan kepada pemerintah daerah dapat dipergunakan untuk kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Hal ini ditegaskan oleh Kementerian Keuangan, dimana pada tahun 2019 ini masih ada sisa dana sebesar Rp. 4,55 triliun.
- Dana Desa; berdasarkan keterangan dari Kementerian Desa PDTT, dana desa dapat digunakan untuk pencegahan kebakaran lahan. Tentunya basis kegiatan yang dilakukan menggunakan dana desa tersebut adalah desa.
- Dana dari BPDS (Badan Pengelola Dana Sawit); bisa menjadi potensi sumber pendanaan pencegahan kebakaran, yang anatara lain melalui program Desa Sawit Peduli Api.
- Dana APBD; dimana dalam Rakorsus Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan (Desember 2019), Menteri Dalam Negeri menekankan agar daerah yang rawan kebakaran hutan dan lahan mengalokasikan dana dari APBD untuk keperluan pencegahan kebakaran.
- Program kerjasama dengan Perusahaan (private sector) dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan; di mana saat ini sudah banyak perusahaan besar, di bidang kehutanan maupun perkebunan, mempunyai program pencegahan kebakaran. Melalui program tersebut dimungkinkan untuk kerjasama teknis dan sharing anggaran.
- Proyek pencegahan kebakaran dari lembaga donor dan NGO; dimana dalam efektivitas implementasinya harus berkoordinasi dan bekerjasama dengan pemerintah, di antaranya dalam hal sharing anggaran.
- Dana dari ganti rugi kasus kebakaran hutan dan lahan. Berdasarkan pernyataan dari Ditjen Gakum, KLHK, tercatat bahwa masih ada ganti rugi kasus kebakaran hutan dan

lahan sebesar Rp. 19 triliun yang belum dieksekusi. Padahal kasus tersebut sudah divonis oleh pengadilan dan dimenangkan oleh Kementerian LHK.

Melalui sumber pendanaan di atas, pemerintah perlu secara sistematis mengadopsi kebijakan anggaran anti- kebakaran, yaitu memastikan ketersediaan anggaran untuk pencegahan. Memfokuskan pengeluaran pada pemadaman kebakaran alih-alih mengurangi kebakaran hutan secara permanen, malah akan cenderung mendorong terjadinya kebakaran setiap tahun. Para pemilik kepentingan bisnis pemadaman kebakaran hutan dan lahan akan mengejar rente ekonomi dari anggaran negara yang dialokasikan untuk kegiatan pemadaman tersebut. Idealnya anggaran pencegahan kebakaran tersebut harus lebih besar daripada anggaran pemadaman, dengan perbandingan sekitar 70:30. Memang perlu waktu untuk mencapai perbandingan ideal tersebut, namun pemerintah harus sudah memulainya dari tahun sekarang.

d. Implementasi Kegiatan yang Terintegrasi

Setelah ada kebijakan yang mendukung, terbentuknya lembaga khusus serta alokasi dana yang memadai, maka implementasi kegiatan pencegahan karhutla harus dilakukan secara terpadu. Dalam Rakorsus Pengendalian Karhutla, Presiden melalui Menko Polhukam, memberikan arahan tentang inovasi-inovasi, terobosan, langkah-langkah kebijakan yang mempercepat atau mempermudah upaya pencegahan karhutla. Tentunya langkah-langkah pemerintah tersebut harus dilakukan secara terintegrasi dengan melibatkan para pihak, seperti masyarakat, sector swasta, dan CSO.

Melengkapi langkah-langkah pencegahan karhutla di atas, perlu juga ditambahkan kegiatan lain untuk mendukung arahan presiden tersebut, antara lain:

1. Penguatan Masyarakat dan Pemerintah Desa
 - Penyadaran dan pembekalan pengetahuan tentang Pencegahan Kebakaran; Meskipun sering mengalami kejadian kebakaran hutan dan lahan, pada umumnya masyarakat dan berbagai pihak mudah melupakan kejadian tersebut. Advokasi dan komunikasi secara sistematis harus dilakukan untuk mengingatkan public sekaligus mendorong mereka melakukan upaya pencegahan sebelum musim kebakaran hutan dan lahan.
 - Peningkatan Kapasitas Masyarakat dalam Pencegahan Kebakaran; Pengetahuan tradisional masyarakat dalam pengelolaan lahan perlu ditingkatkan (diupdate) sesuai dengan kondisi saat ini yang makin rawan terhadap kebakaran. Pembekalan pengetahuan dan keterampilan yang mendukung pencegahan kebakaran perlu diberikan, antara lain pelatihan PLTB (pembukaan lahan tanpa bakar), pelatihan intensifikasi lahan, dan pelatihan peringatan dini kejadian kebakaran.
 - Pemetaan Lahan masyarakat secara partisipatif; Pemetaan ini perlu dilakukan untuk mengetahui pemilik dan pengelola lahan yang ada di masyarakat. Hal ini untuk mengidentifikasi penanggung jawab lahan tersebut apabila terjadi kebakaran.
 - Pembentukan dan pemberdayaan Masyarakat Peduli Api (MPA); yang kegiatannya difokuskan untuk upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan.
2. Pemberian Insentif dan Disinsentif Ekonomi
 - Insentif ekonomi antara lain diberikan kepada masyarakat yang melakukan PLTB berupa penyediaan bantuan peralatan untuk pembukaan lahan tanpa bakar dan subsidi

biaya pembukaan lahan. Berdasarkan beberapa penelitian perbandingan biaya pembukaan lahan cara bakar dengan PLTB adalah 1:5. Insentif ekonomi lainnya adalah pemberian bantuan sarana produksi pertanian dan bimbingan teknis untuk peningkatan produktivitas tanaman, dan pemberian bantuan untuk diversifikasi usaha ekonomi masyarakat. Pemberian reward kepada masyarakat/ desa termasuk dalam insentif ekonomi juga, dimana dalam jangka pendek pemberian reward ini sangat efektif untuk menekan kejadian kebakaran lahan.

- Sementara, untuk disinsentif bagi pelaku pembakaran dapat berupa: penghentian pemberian kredit perbankan, penghentian ijin operasi dan penarikan izin konsesi pengelolaan kawasan hutan dan perkebunan apabila lahan yang dikuasai terbakar.
- Skema insentif juga diperlukan untuk mendukung keberlanjutan operasional MPA di tingkat desa. Pemerintah dapat mengalokasikan pendanaan untuk mendukung kegiatan-kegiatan ekonomi produktif yang dikelola oleh MPA, di mana sebagian dari pendapatannya dapat dialokasikan untuk mendukung operasional MPA seperti kegiatan patrol, pembasahan lahan gambut, transportasi dan lain-lain.

3. Penegakan Hukum dan Aturan

- Penegakan Hukum Kasus Kebakaran Hutan dan Lahan. Penegakan hukum bisa menjadi kegiatan pencegahan ataupun penanganan pasca kebakaran. Tujuan dari penegakan hukum ini timbulnya efek jera bagi pelaku dan penanggung jawab pembakaran hutan dan lahan. Dengan adanya efek jera ini diharapkan akan menekan jumlah pelaku, sehingga pencegahan kebakaran lebih mudah dilakukan. Upaya penegakan hukum juga harus diterapkan pada kasus-kasus yang bisa melatarbelakangi kejadian kebakaran hutan dan lahan, antara permasalahan konflik tenurial/ sengketa lahan dan perambahan kawasan hutan. Dengan demikian, perlu penyelarasan antar peraturan perundangan agar hukum dapat ditegakkan secara efektif. Dalam penegakan hukum harus dilihat dari motif pelaku pembakaran. Sanksi hukum yang tegas sangat layak diterapkan kepada pelaku usaha bermodal besar, pemburu lahan, dan pemodal/ cukong yang membekingi kegiatan pembakaran hutan dan lahan. Tetapi untuk masyarakat tradisional dan marjinal yang mempunyai keterbatasan modal, upaya pembinaan seharusnya lebih diutamakan.
- Audit Kepatuhan. Audit kepatuhan disarankan dilakukan terhadap pemerintah daerah dan korporasi (perusahaan). Audit kepatuhan yang dilakukan secara efektif dapat berkontribusi pada pencegahan terulangnya kejadian kebakaran. Tujuan dari audit kepatuhan ini adalah (1) Mendapatkan informasi yang menyeluruh mengenai tingkat kepatuhan perusahaan dan pemerintah daerah dalam rangka pencegahan kebakaran hutan dan lahan; (2) Menemukan akar persoalan dalam pemenuhan kewajiban dari perusahaan dan pemerintah daerah dalam rangka pencegahan kebakaran hutan dan lahan; dan (3) Membuat rekomendasi dalam rangka pembinaan dan pengawasan untuk mendorong kepatuhan perusahaan dan pemerintah daerah dalam rangka pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Audit kepatuhan pernah dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dan korporasi di Provinsi Riau pada tahun 2014. Hasilnya menunjukkan bahwa sebagian besar pemda kabupaten/ kota dan perusahaan belum memenuhi kriteria patuh dalam upaya pencegahan kebakaran, dilihat dari aspek pengawasan, dukungan PLTB, pendanaan, pemberdayaan masyarakat, dan sumber daya pencegahan kebakaran. Kegiatan audit kepatuhan seharusnya masih terus dilakukan, sebab pada faktanya kebakaran hutan dan lahan masih terjadi secara berulang. Areal-areal konsesi perusahaan pun masih selalu terbakar, di mana berdasarkan analisis Madani, dalam tahun 2019 kemarin masih ada beberapa perusahaan pemegang konsesi HTI dan HGU Perkebunan yang arealnya masih terbakar.

4. Kegiatan Pencegahan Kebakaran di Lahan Gambut

Sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. No. 57 tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut; dan Peraturan Presiden No. 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut (BRG), secara formal pemerintah menganggap pentingnya kawasan ekosistem gambut. Kebakaran yang banyak melanda lahan gambut tentunya harus menjadi perhatian khusus. Pada dasarnya kerja-kerja BRG merupakan bagian dari upaya pencegahan kebakaran, khususnya di lahan gambut. Dalam menjalankan kegiatannya, terdapat tiga strategi restorasi gambut yang dikenal dengan istilah 3R, yaitu *Rewetting* (pembasahan), *Revegetation* (penanaman kembali), dan *Revitalization of Livelihood* (revitalisasi sumber mata pencaharian).

Adapun beberapa kegiatan tingkat tapak yang dilakukan untuk mencegah kebakaran sekaligus merestorasi lahan gambut, antara lain:

- Program Desa Peduli Gambut dengan 10 kegiatan utamanya
- OPRK (operasi pembasahan gambut rawan kebakaran)
- Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB)
- Sopalaga
- DII

Semua kegiatan tersebut dilaksanakan di bawah koordinasi BNPB melalui Unit Khusus Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan, baik pada level nasional, daerah maupun desa (tapak). Para pihak di luar pemerintah, seperti perusahaan, lembaga donor dan NGO dapat berpartisipasi dalam tiap level unit kerja khusus. Beberapa perusahaan pemegang konsesi telah mempunyai program pencegahan kebakaran hutan dan lahan, yang di antaranya bekerjasama dengan pemerintah. Demikian juga dengan beberapa lembaga donor dan NGO yang mempunyai proyek pencegahan kebakaran, dalam implementasinya tak akan terlepas dari kerjasama dengan pemerintah.

Inisiatif Kemitraan dalam Kegiatan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan

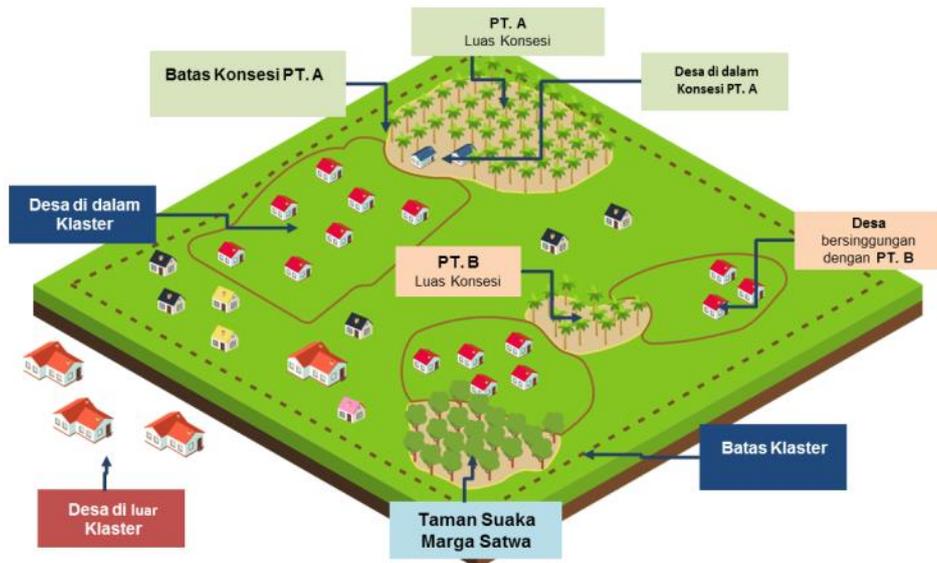
Melalui Proyek Desa Peduli Gambut (DPG), Kemitraan bekerjasama dengan BRG, telah berinisiatif untuk turut dalam kegiatan pencegahan kebakaran lahan gambut di tingkat tapak (desa). Kegiatan-kegiatan tersebut antara lain:

- Membuat Panduan Pencegahan Kebakaran Lahan di DPG
- Penguatan basis data spasial wilayah bekas dan rawan kebakaran dengan metode partisipatif.
- Pembasahan lahan gambut dan penguatan kesiapsiagaan bencana di tingkat tapak
- Penguatan kelembagaan dan perencanaan desa untuk pencegahan dan penanggulangan karhutla
- Edukasi metode dan inovasi pengelolaan lahan tanpa bakar sebagai praktik pertanian yang adaptif.

Selain Proyek DPG, Kemitraan bersama UNEP, Kishugu/Working on Fire, dan CCROM-IPB akan melaksanakan Proyek SIAP-IFM (*Strengthening Indonesian Capacity for Anticipatory Peat Fire Management – Integrated Fire Management*). Proyek SIAP-IFM akan mempromosikan manajemen kebakaran berbasis Cluster.

Sistem cluster ini adalah model pendekatan manajemen kebakaran terpadu yang melibatkan entitas legal pengelola lahan dalam satu hamparan landscape, yang terdiri atas pemerintah, masyarakat, dan sector swasta. Di dalam system cluster tersebut masing-masing entitas melakukan kegiatan dan manajemen terpadu untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya.

Berikut adalah gambaran cluster dalam satu hamparan landscape.



Pada tahap awal, Proyek SIAP-IFM ini akan difokuskan pada lahan gambut, sehingga satuan cluster tersebut berupa Kawasan Hidrologis Gambut (KHG). Selain itu Proyek SIAP-IFM ini akan mengedepankan aspek pencegahan kebakaran, yang dibarengi dengan upaya peningkatan ekonomi masyarakat sekitar melalui pemberian insentif dan perbaikan mata pencaharian.

DAFTAR PUSTAKA

- Antara. 2020. Laode Syarif: Perlu Penguatan Eksekusi Putusan Terkait Karhutla. Antara.com, 8 Juni 2020. Jakarta.
- Bisnis.com. Sembilan Kasus Karhutla Inkrah, KLHK Desak Pengadilan Negeri Percepat Eksekusi. Bisnis.com, 1 Oktober 2019. Jakarta.
- CNN Indonesia. 2021. KLHK Gugat 29 Perusahaan Penyebab Kebakaran Hutan dan Lahan. CNN Indonesia, 29/01/2021. Jakarta.
- Hukum Online. Implementasi Kebijakan Belum Optimal Jadi Pemcu Karhutla. Hukum online, 20 September 2019. Jakarta.
- Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.
- Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2020 Tentang Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.
- Joko Waluyo, Andi Kiki, Yesaya Hardyanto, M Ichwan Hidayatullah, 2020, *Membangun Model Tata Kelola Pengendalian Karhutla berbasis Multipihak: Studi Kasus Kabupaten Pulang Pisau, Kalimantan Tengah*, Jakarta: Kemitraan.
- Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup RI dan UNDP, 1998, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia: Dampak, Faktor dan Evaluasi*, Jakarta: Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.
- KLHK. 2021. Rakorsus Pengendalian Karhutla 2021. Ditjen PPI, Kementerian LHK. Jakarta.
- KLHK. 2016. *Rekapitulasi luas kebakaran hutan dan lahan (ha) per provinsi di Indonesia tahun 2011-2016*. Jakarta: KLHK.
- Kompas. 11 Perusahaan Tersangka Kebakaran Hutan Kena Sanksi Rp 18,3 Triliun. Kompas.com, 17/02/2019. Jakarta.

- Kushartati Budiningsih, 2017, *Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Propinsi Sumatera Selatan*, Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan Vol. 14 No.2, November.
- Purnomo H, Dewayani AA, Achdiawan R, Ali M, Komar S, Okarda B. 2016. *Jaringan Aktor dan Regulasi Kebakaran Hutan dan Lahan*. Journal Lestari. Indonesia. In Press.
- Tacconi L. 2003. *Kebakaran hutan di Indonesia: penyebab, biaya dan implikasi kebijakan*. CIFOR Occasional Paper no. 38 (i). CIFOR. Bogor. Indonesia.
- Yayasan Madani. 2019. *Kebakaran Hutan dan Lahan 2019, Studi Kasus Provinsi Riau Periode Januari – Maret 2019*. Jakarta.
- Yayasan Madani. 2019. *Kebakaran Hutan dan Lahan 2019 dan Dampak Penyebaran PM 2,5*. Jakarta.
- Yayasan Madani. 2020. *Menghentikan Deforestasi dengan Mencegah Karhutla Melalui Pembenahan Sistem Insentif*. 21 Juli 2020. Jakarta.