



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



LESTARI BRIEF

LESTARI Brief No. 01 | 11 April 2016

USAID LESTARI

KETERPADUAN DALAM PENANGANAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

Penulis: Suhardi Suryadi

Editor: Erlinda Ekaputri

PENGANTAR

Bagi ilmuwan, kebakaran hutan adalah hantu lingkungan karena telah menurunkan kesuburan tanah, mengancam biodiversitas, mengurangi aset hutan hingga meningkatkan pemanasan global. Menurut FAO, kebakaran hutan terjadi hampir di 95 negara dan mencakup 500 juta hektar setiap tahunnya. Disamping faktor alam, hutan terbakar juga dipicu oleh aktivitas pertanian manusia. Pembakaran adalah teknik paling tua, berbiaya murah dan efektif dalam pembersihan lahan yang dipakai ribuan petani, peternak dan pemilik perkebunan.

Indonesia merupakan salah satu dari 10 negara yang paling sering dilanda kebakaran dan

cenderung meningkat intensitas dan lokasinya. Menurut WRI (World Resource Institute), kebakaran hutan di Provinsi Riau misalnya masuk kategori pola yang besar dan menjadi salah satu peristiwa kebakaran dengan rekor terburuk sejak 2001. Sekalipun lahan terbakar tidak sebesar tahun 2014, namun kebakaran tahun 2015 juga boleh disebut cukup parah baik dari sisi luasan lahan yang terbakar, waktu kebakaran dan kerugian materiil. Di Jambi misalnya, luas lahan gambut yang terbakar hingga mencapai 33.000 hektar dalam kurun waktu 2 pekan (Kompas, 9 September 2015). Demikian pula untuk kebakaran di Kalimantan Tengah yang mencapai areal seluas 1.220,40 hektar

TABEL I : 8 PROPINSI DENGAN LUAS KEBAKARAN HUTAN/LAHAN TERBESAR DI TAHUN 2015

No	Propinsi	Luas Lahan (ha)		
		2013	2014	2015
1	Jambi	199,10	3.470,61	2.217,00
2	Riau	1.077,50	6.301,10	2.643,00
2	Sumatera Selatan	484,15	8.504,86	476,57
3	Jawa Barat	252,80	552,69	1.029,70
4	Jawa Timur	1.352,14	4.975,32	553,30
5	Kalimantan Barat	22,70	3.556,10	995,32
6	Kalimantan Selatan	417,50	341,00	185,70
7	Kalimantan Tengah	3,10	4.022,85	1.220,40
8	Sumatera Utara	295,40	3.219,90	146,00

Sumber : Kementerian KLHK 2015

MASALAH DAN TANTANGAN

Sekalipun juga melanda banyak negara, namun dalam perspektif politik peristiwa kebakaran hutan selama ini menggambarkan ketidakmampuan Indonesia dimata dunia Internasional dalam mengatasi masalah kebakaran yang terus berulang terutama di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Pada tahun 2015 tercatat lebih dari 23 ribu titik panas di seluruh wilayah Indonesia (dari Satelit Terra dan Aqua) yang tersebar di 11 provinsi. Total titik panas terbanyak terdapat di Provinsi Kalimantan Tengah (rata-rata 11.000) disusul kemudian Sumsel (rata-rata 10.000), Riau, Papua, Kalbar, dan Jambi (sekitar 3.000). Enam provinsi tersebut terpantau titik panas diatas 4.000 titik panas sampai akhir Agustus 2015. Titik panas di 11 provinsi semakin meningkat seiring dengan musim kemarau yang panjang dibanding tahun sebelumnya. Kebakaran umumnya mulai muncul dan marak ketika di bulan Juni. Hanya untuk Riau dimana periode kebakaran terjadi 2 kali dalam setahun yaitu pada bulan Februari-Maret dan Juli-September.

Indonesia sudah berkomitmen pada dunia Internasional untuk menurunkan emisi gas rumah kaca 26% melalui usaha sendiri dan 41% dengan bantuan Internasional sampai tahun 2020. Dengan kondisi kebakaran hutan dan lahan yang tidak banyak perubahan dari tahun ke tahun, bahkan bertambah parah, maka target yang dicanangkan pemerintah dikuatirkan tidak tercapai. Padahal pencegahan kebakaran hutan dan lahan merupakan bentuk intervensi yang perlu ditempuh untuk mengurangi emisi, khususnya yang berasal dari sektor kehutanan dan lahan gambut (Perpres No. 6 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca).

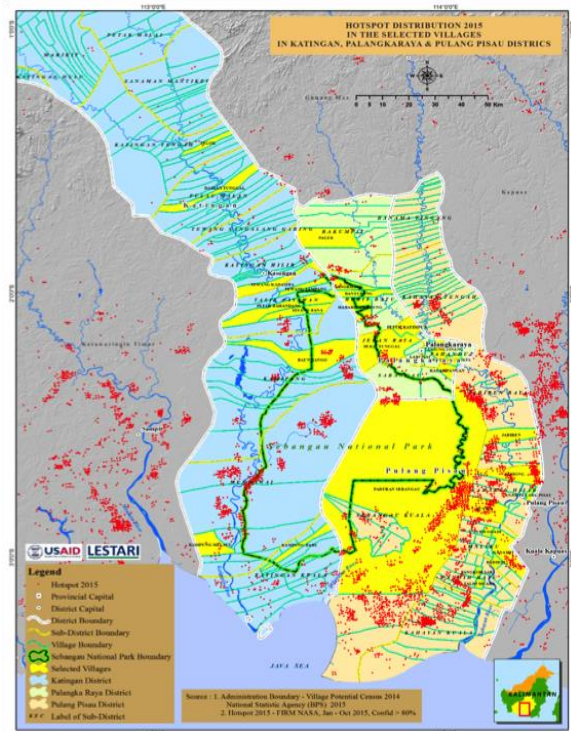
Sebagai wilayah yang tertinggi tingkat kebakarannya, areal kebakaran di Kalimantan Tengah meluas hampir disemua wilayah Kabupaten dengan titik api yang berbeda. Data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tahun 2015 menunjukkan bahwa dari 14 Kabupaten, maka terdapat 5 kabupaten dengan titik api yang paling besar dan areal yang terbakar cukup luas yaitu :

No	Kabupaten	Bulan dan Titik Api Tahun 2015		
		Agustus	September	Oktober
1	Kapuas	661	1.782	2.213
2	Katingan	280	803	1.540
3	Kotawaringin Timur	871	1.533	1.022
4	Pulang Pisau	1.224	3.803	2.507
5	Seruyan	576	1.524	1.728

Berbagai kajian terkait dengan penyebab kebakaran di Indonesia menyimpulkan bahwa aktivitas manusia dipandang sebagai penyebab utama kebakaran hutan dan lahan. Hal ini terkait dengan perilaku warga dalam pengelolaan lahan yang masih menjadikan api sebagai alat yang murah, mudah dan cepat menjadi inti dari penyebab kebakaran. Disamping ada faktor-faktor lain yang berbeda antar daerah terkait dengan motif dan bentuknya. Misal saja, masalah penguasaan dan konflik lahan, konversi lahan ke perkebunan. Namun faktor yang berkontribusi besar dalam kebakaran adalah kebijakan tentang tata guna lahan yang masih tidak konsisten dijalankan. Bahkan ada aturan yang mendorong adanya aktivitas pembakaran lahan seperti Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No.15 tahun 2010 yang substansinya kegiatan membakar hutan dimungkinkan dan diberikan izin.

Dampak kebakaran sangat luar biasa bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat terutama yang tinggal di kawasan. Hasil studi dampak kebakaran hutan di Kalimantan Tengah yang dilakukan Proyek USAID LESTARI Tahun 2015 menunjukkan luas lahan terbakar di lokasi kerja proyek, Lanskap Katingan-Kahayan, mencapai 304.113 ha.

Kerugian ekonomi yang dialami oleh perkebunan karet rakyat mencapai Rp. 821 juta atau Rp. 7,5 juta per ha. Selain itu, produksi dari tanaman pertanian dan kebun turun hingga 40%. Sehingga sekitar 75% pendapatan warga mengalami penurunan yang signifikan. Pada sisi lain, biaya kesehatan akibat sesak nafas dan pernafasan, pusing, diare dan lainnya meningkat hingga 207%.



Kerugian ekonomi yang dialami oleh perkebunan karet rakyat mencapai Rp. 821 juta atau Rp. 7,5 juta per ha. Selain itu, produksi dari tanaman pertanian dan kebun turun hingga 40%. Sehingga sekitar 75% pendapatan warga mengalami penurunan yang signifikan. Pada sisi lain, biaya kesehatan akibat sesak nafas dan pernafasan, pusing, diare dan lainnya meningkat hingga 207%.

Temuan dari Studi Proyek USAID LESTARI juga menunjukkan bahwa kebakaran lahan ini juga semakin menambah jumlah warga miskin. Rumah tangga dengan penghasilan bulanan rata-rata Rp 1-2 juta perbulan mengalami penurunan hingga 75%. Hal ini berlangsung hingga tanaman baru mulai menghasilkan kembali. Dampak lain yang cukup parah adalah aspek kesehatan. Misal saja angka diare dimana dari 4.377 kasus meliputi 1.843 kasus di Katingan, 1.287 di Pulang Pisau, dan 1.247 kasus di Palangka Raya. Termasuk akibat kabut asap ini juga menimbulkan penurunan kualitas air.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah pada tahun 2015 (April-Oktober) telah menimbulkan kerugian yang luar biasa secara

sosial, ekonomi dan lingkungan. Laporan Bank Indonesia menunjukkan penurunan pertumbuhan ekonomi tahunan di Provinsi Kalimantan Tengah sebesar 0,04-0,10% (September, 2015).

Nyaris 100% kebakaran disebabkan oleh faktor manusia dan konversi lahan gambut menjadi kegiatan pertanian dan perkebunan. Dalam mencegah kebakaran, Pemerintah telah mengeluarkan kebijakan penghentian izin baru untuk konsesi penggunaan lahan gambut sebagai areal pertanian dan perkebunan.

Disamping kebijakan penghentian izin baru untuk konversi lahan gambut dan tata guna lahan dan sistem pengairan yang belum efektif, maka penyebab lain dari semakin meningkatnya lahan yang terbakar adalah keterpaduan antar instansi yang lemah baik dalam pencegahan maupun pemadaman kebakaran. Untuk itu, Pemerintah perlu mendorong terwujudnya *Keterpaduan Penanganan Kebakaran (Integrated Fire Management atau IFM)*. Secara umum, konsep IFM mencakup unsur-unsur berikut :

I. IDE DASAR IFM

Sekalipun sumberdaya untuk mencegah kebakaran dewasa ini telah tersedia mulai dari teknologi informasi, sarana dan dana serta personil. Namun acapkali para pihak bekerja tanpa koordinasi. Itupun dilakukan hanya untuk pemadaman api. Sementara kegiatan pencegahan sendiri nyaris kurang banyak dilakukan. Karenanya dibutuhkan pendekatan holistik untuk pengelolaan kebakaran di mana semua pihak (instansi pemerintah, swasta dan masyarakat) perlu bersinergi dan bersama dan saling mendukung selama pencegahan, pemadaman dan pemulihan kebakaran mengingat (a). Api tidak dapat dikelola oleh satu badan tunggal atau pemilik lahan, dan (b). Api merupakan tanggung jawab bersama seluruh pengelola lahan di sektor publik dan sektor swasta, baik pemegang kecil dan pemilik lahan besar.

2. PRINSIP-PRINSIP IFM

Keberhasilan dalam penerapan IFM ini mensyaratkan adanya dua kebutuhan utama yang harus dipenuhi yaitu : *Pertama*, kesediaan dari semua pihak untuk bekerja sama pada kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran secara kooperatif dan kolaboratif , dan *Kedua*, sebuah gugus tugas atau komite yang dapat berperan dalam melakukan kegiatan pengawasan dan menciptakan kekuatan yang mampu mendorong terciptanya kolaborasi. Ini harus ditekankan bahwa beban pengelolaan kebakaran tidak harus ditempatkan pada pundak salah satu lembaga, swasta perusahaan, kelompok masyarakat dan pemerintah, melainkan harus dibagi secara proporsional sesuai dengan kemampuan dan sumberdaya masing-masing pihak.

3. KETERKAITAN IFM DENGAN PARTISIPASI MASYARAKAT

Masyarakat setempat merupakan pihak yang paling utama terkena dampak negatif dari kebakaran dan sekaligus dianggap sebagai pihak yang mengetahui penyebab kebakaran. Selain itu, masyarakat (adat) juga memiliki pengetahuan dan ketrampilan serta kelembagaan dalam mengendalikan kebakaran. Dengan demikian, kebijakan dalam penanganan kebakaran mutlak melibatkan masyarakat mulai dari pencegahan hingga pemulihan. Sehingga masyarakat tidak menjadi apatis dengan meninggalkan lokasi karena beranggapan bahwa pemadaman kebakaran hutan adalah urusan pemerintah.

Secara operasional skema keterkaitan antara konsep keterpaduan pengendalian kebakaran dengan partisipasi masyarakat dapat dilihat pada skema dibawah ini.

PENDEKATAN IFM UNTUK LESTARI

USAID LESTARI akan memanfaatkan kerangka Keterpaduan Penanganan Kebakaran (IFM) dan Pengendalian Kebakaran Berbasis Masyarakat (CBFiM) secara bersamaan. Dimana kerangka kerja IFM akan dicirikan dengan melihat dan mendasarkan fakta kebakaran di suatu bentang alam sebagai dasar perencanaan kegiatan dalam skala di tingkat kecamatan. Sementara kerangka CBFiM akan dicirikan dengan mengoptimalkan informasi dan wawasan masyarakat sebagai dasar penyusunan rencana kegiatan.

KETERPADUAN PENANGANAN KEBAKARAN (IFM) 	PENGENDALIAN KEBAKARAN BERBASIS MASYARAKAT (CBFiM) 
<p>Analisa Peristiwa Kebakaran Kajian penyebab dan perilaku api. Menjelaskan ciri, jenis dan sumber api, sejarah dan pengulangan,</p> <p>Analisa Dampak Kebakaran Dampak terhadap masyarakat dan makhluk lain yang bernilai; kelangsungan sumber penghidupan, sosial budaya, ekonomi, ekologi lingkungan</p> <p>Analisa Konteks Menganalisis pola penggunaan lahan saat ini dan yang direncanakan serta memprediksi kejadian dan dampak perubahan</p>	<p>Pengaturan – pertemuan pendahuluan (pemerintah, swasta dan masyarakat) – Forum Multi Pihak (Multi-Stakeholder Forum/MSF)</p> <p>Penjajagan Kebakaran dan Mata Pencapaian Diskusi terkait dengan Aset Mata Pencapaian dengan Kebakaran termasuk soal dampak kebakaran terhadap kekayaan dan sumber penghidupan masyarakat, waktu kebakaran, dll. Alat yang dapat digunakan antara lain pemetaan desa, peta pembangunan dan transek.</p> <p>Analisa terhadap kerentanan dan ketahanan dalam kekayaan dan sumber penghidupan</p>
<p>Tahapan strategi dan rencana IFM</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pencegahan • Persiapan • Tindakan aksi • Pemulihan 	<p>Rencana Aksi Masyarakat Aksi pengendalian kebakaran di tingkat lokal yang dikaitkan dalam rencana IFM pemerintah lokal sebagai inisiatif bersama</p>
<p>Persetujuan dan Anggaran Termasuk dukungan dari Pemerintah/Swasta untuk anggaran dan sumber daya yang sesuai dalam melaksanakan kegiatan</p>	<p>Sosialisasi dan rencana kerja di lapangan sekaligus untuk membangun keterlibatan dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap kegiatan.</p>

Publikasi ini dibuat dengan dukungan dari Rakyat Amerika Serikat melalui *United States Agency for International Development (USAID)*. Isi dari publikasi ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab Tetra Tech dan tidak mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.