

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hutan adalah sebuah kawasan yang ditumbuhi dengan lebat oleh pepohonan dan tumbuhan lainnya yang dapat dikembangkan dan dimanfaatkan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat. Hutan juga mempunyai fungsi klimatologis yang sangat penting untuk mengatur iklim lokal dan global, dan menjaga siklus perubahan cuaca. Selain fungsi klimatologis, hutan mempunyai fungsi hidrologis untuk menjaga daerah resapan air, menjaga persediaan dan ketersediaan air.¹

Terdapatnya manfaat yang begitu banyak bagi masyarakat, pemerintah kemudian mengeluarkan aturan hukum yang mengatur tentang pemanfaatan hutan dan perlindungannya. Aturan tersebut diatur dalam UUD 1945, UU Nomor 5 Tahun 1990 Tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati, UU Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, dan beberapa Keputusan Menteri Kehutanan.

Hutan yang seharusnya dijaga dan dimanfaatkan secara optimal dengan memperhatikan aspek kelestarian telah mengalami degradasi dan deforestasi.² Angka deforestasi di Indonesia pada periode 2010-2015 yaitu sebesar 1,8 juta

¹ A. Sonny Keraf, *Krisis dan Bencana Lingkungan Hidup Global*, Yanisius, Yogyakarta, 2010, hlm. 10.

²<http://riaumandiri.co/read/detail/18735/penanggulangan-kebakaran-hutan-dan-lahan-diinhu.html>, diakses pada tanggal 22 Januari 2016 pukul 05.00 WIB

hektar/tahun. Laju deforestasi hutan di Indonesia ini membuat *Guinness Book of The Record* memberikan ‘gelar kehormatan’ bagi Indonesia sebagai negara dengan daya rusak hutan tercepat di dunia. Dari total luas hutan di Indonesia yang mencapai 180 juta hektar. Menurut Menteri Kehutanan menyebutkan 135 juta hektar (sebanyak 21 persen) atau setara dengan 26 juta hektar telah dijarah total sehingga tidak memiliki tegakan pohon lagi. Artinya, 26 juta hektar hutan di Indonesia telah musnah. Selain itu, 25 persen lainnya atau setara dengan 48 juta hektar juga mengalami deforestasi dan dalam kondisi rusak akibat bekas area HPH (hak penguasaan hutan). Dari total luas hutan di Indonesia hanya sekitar 23 persen atau setara dengan 43 juta hektar saja yang masih terbebas dari deforestasi (kerusakan hutan) sehingga masih terjaga dan berupa hutan primer.³

Deforestasi ini terjadi karena pengelolaan hutan yang eksploitatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat sehingga kelestarian lingkungan menjadi terganggu dan banyak menimbulkan permasalahan. Salah satu contoh pengelolaan hutan yang eksploitatif yaitu kebakaran. Kebakaran hutan terjadi karena beberapa factor, yakni oleh ulah manusia dan faktor alam itu sendiri. Faktor alam biasa terjadi pada musim kemarau ketika cuaca sangat panas. Namun, sebab utama dari kebakaran adalah pembukaan lahan yang meliputi :⁴

- a. Pembakaran lahan yang tidak terkendali sehingga merembet ke lahan lain.

Pembakaran lahan tersebut dilaksanakan baik oleh masyarakat maupun

³ Ibid

⁴ Tuhulele Popi, “Kebakaran Hutan di Indonesia dan Proses Penegakan Hukumnya Sebagai Komitmen dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim”, Desember 2014, Vol.3 No.2, hlm. 128

perusahaan yang ingin membuka lahan baru untuk usaha perkebunan, HTI, pertanian lahan kering, sonar dan mencari ikan. pembukaan lahan yang paling berbahaya adalah di daerah rawa/gambut.

- b. Penggunaan lahan yang menjadikan lahan rawan kebakaran, misalnya di lahan bekas HPH dan di daerah yang beralang-alang.
- c. Konflik antara pihak pemerintah, perusahaan dan masyarakat karena status lahan sengketa perusahaan-perusahaan kelapa sawit kemudian menyewa tenaga kerja dari luar untuk bekerja dan membakar lahan masyarakat lokal yang lahannya ingin diambil alih oleh perusahaan, untuk mengusir masyarakat. Kebakaran mengurangi nilai lahan dengan cara membuat lahan menjadi terdegradasi, dan dengan demikian perusahaan akan lebih mudah dapat mengambil alih lahan dengan melakukan pembayaran ganti rugi yang murah bagi penduduk asli.
- d. Dalam beberapa kasus, penduduk lokal juga melakukan pembakaran untuk memprotes pengambilalihan lahan mereka oleh perusahaan kelapa sawit.
- e. Tingkat pendapatan masyarakat yang relatif rendah, sehingga terpaksa memilih alternatif yang mudah, murah dan cepat untuk pembukaan lahan
- f. Kurangnya penegakan hukum terhadap perusahaan yang melanggar peraturan pembukaan lahan

Penyebab kebakaran lain, antara lain:

- a. Sambaran petir pada hutan yang kering karena musim kemarau yang panjang.

- b. Kecerobohan manusia antara lain membuang puntung rokok secara sembarangan dan lupa mematikan api di perkemahan.
- c. Aktivitas vulkanis seperti terkena aliran lahar atau awan panas dari letusan gunung berapi.
- d. Kebakaran di bawah tanah/*ground fire* pada daerah tanah gambut yang dapat menyulut kebakaran di atas tanah pada saat musim kemarau

Hutan-hutan tropis basah yang belum terganggu umumnya benar-benar tahan terhadap kebakaran dan hanya akan terbakar setelah periode kemarau yang berkepanjangan. Sebaliknya, hutan-hutan yang telah dibalok, mengalami degradasi, dan ditumbuhi semak belukar, jauh lebih rentan terhadap kebakaran.

Dampak langsung dari kebakaran hutan tersebut antara lain, pertama, timbulnya penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) karena asap kebakaran hutan mengandung berbagai macam gas toksik yang berbahaya apabila terhirup oleh manusia. Kedua, berkurangnya efisiensi kerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar, sekolah-sekolah dan kantor-kantor diliburkan. Ketiga, terganggunya transportasi di darat, laut maupun udara karena keterbatasan jarak pandang. Keempat, timbulnya persoalan Internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan imateriil pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura.⁵

⁵<http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/31740/4/Chapter%20I.pdf>, diakses pada tanggal 22 Januari 2016 pukul 05.05 WIB

Kebakaran yang terjadi pada tahun 2015 memasuki tahun kelam indeks mutu udara di enam Provinsi. Keenam Provinsi itu diantaranya adalah Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Barat. Hingga Oktober 2015, berdasarkan citra satelit Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) mencatat terdapat sebaran kebakaran seluas 52.985 hektar di Sumatera dan 138.008 di Kalimantan. Total 191.993 hektar.⁶ Akibat dari kebakaran hutan dan lahan yang melanda beberapa provinsi tersebut menyebabkan bencana asap kembali terjadi. Selain itu, kebakaran hutan dan lahan juga dapat menyebabkan manusia dengan mudah terserang penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA). Berikut jumlah korban penderita Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) di keenam provinsi tersebut sebagai berikut :

Tabel 1. 1
Jumlah Korban Penderita Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) di 6 Provinsi Tahun 2015

Provinsi	Jumlah Korban Penderita Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) (Jiwa)
Jambi	104.110
Riau	80.263
Sumatera Selatan	101.333
Kalimantan Selatan	97.430
Kalimat Tengah	52.142
Kalimantan Barat	43.477

Sumber : Asap Kebakaran Hutan Sampai Jakarta (Diakses melalui http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151024_indonesia_jakarta_kabutasap),2015

Berdasarkan tabel 1. 1 terlihat bahwa jumlah korban penderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) pada tahun 2015 terbanyak terdapat di

⁶<http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/14844/Kebakaran-Hutan-Terburuk-di-Jambi/2015/08/29>

Provinsi Jambi yaitu sebanyak 104.110 jiwa, lalu disusul Provinsi Sumatera Selatan dengan 101.333 jiwa dan jumlah korban penderita Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) yang paling sedikit dari keenam provinsi tersebut terdapat di Provinsi Kalimantan Barat yaitu sebanyak 43.477 jiwa.

Luas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi dari tahun 2011 hingga tahun 2015 menunjukkan adanya peningkatan sebagaimana yang terdapat pada tabel berikut :

Tabel 1. 2
Luas Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Jambi (Ha) Tahun 2015

No	Tahun	Luas (Ha)
1	2011	89,00
2	2012	11,25
3	2013	199,10
4	2014	3.470,61
5	2015	19.528,00

Sumber : http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_ kebakaran, 2015

Dari tabel 1. 2 dapat dilihat luas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi pada tahun 2012 mengalami penurunan menjadi 11,25 Ha dari luas kebakaran yang terjadi pada tahun 2011 yaitu seluas 89,00 Ha. Selanjutnya, pada tahun 2013 luas kebakaran hutan yang terjadi di Provinsi Jambi mengalami peningkatan yaitu seluas 199,10 Ha. Kemudian, pada tahun 2014 luas kebakaran hutan kembali meningkat dari tahun sebelumnya yaitu seluas 3.470,61 Ha. Dan dapat pula dilihat luas kebaran terluas dalam kurun waktu lima tahun terakhir yang terjadi di Provinsi Jambi terdapat pada tahun 2015 yaitu seluas 19.528,00 Ha.

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi disebabkan oleh pembukaan lahan baru untuk Hutan Tanaman Industri (HTI) dan perkebunan, kanalisasi kawasan gambut serta pembukaan areal perladangan oleh kelompok masyarakat.⁷ Pembukaan lahan ini biasanya dilakukan oleh masyarakat maupun perusahaan. Pada tahun 2015, sebanyak 9 perusahaan perkebunan kelapa sawit dan kehutanan di Provinsi Jambi dan 14 perorangan yang diperiksa terkait kasus kebakaran hutan dan lahan (Karhutla). 4 dari 9 perusahaan tersebut telah ditetapkan sebagai tersangka pelaku pembakaran. Keempat perusahaan tersebut, yakni perusahaan kehutanan, PT Dyera Hutani Lestari (DHL), perusahaan perkebunan sawit, PT Tebo Alam Lestari (TAL), PT Ricky Kurniawan Kartapersada (RKK) dan PT Agro Tunggul Gemilang Abadi (ATGA).⁸

Kebakaran yang terjadi di Provinsi Jambi pada tahun 2015 sebagian besar terjadi di lahan gambut. Semenjak awal Agustus 2015, peristiwa kebakaran tersebut telah menghanguskan ribuan hektare areal perkebunan kelapa sawit, Hutan Tanaman Industri (HTI) milik swasta, dan lahan pertanian warga. Kebakaran hutan dan lahan tersebut juga telah merambat ke Taman Nasional Berbak (TNB) serta ribuan hektare kawasan Hutan Lindung Gambut dan Taman

⁷<http://mongabay.co.id/2015/12/28/999-persen-karhutla-di-jambi-karena-aktivitas-manusia>, diakses pada tanggal 22 Januari 2016 pukul 19.00 WIB

⁸Anonim. 2015. Walhi Gugat Asian Agri dan Grup Sinar Mas, Polda Periksa Belasan Perusahaan Terkait Karhutla. *Politik Riau*. (Online), (<http://politikriau.com/read-9427-2015-10-27-walhi-gugat-asian-agri-dan-grup-sinar-mas-polda-periksa-belasan-perusahaan-terkait-karhutla.html>), diakses pada tanggal 27 Januari 2016 pukul 19.00 WIB

Hutan Raya yang tersebar di Kabupaten Muaro Jambi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, di belahan Timur Provinsi Jambi.⁹

Menurut Manajer Komunitas Konservasi Indonesia (KKI) Warsi Jambi, kebakaran yang terjadi di Provinsi Jambi pada tahun 2015 ini merupakan kebakaran yang terburuk sepanjang 18 tahun terakhir. Hal ini dikutip dari harian Media Indonesia pada tanggal 29 Agustus 2015 sebagai berikut:

"....Pasca-1997, tahun ini adalah kebakaran lahan gambut terburuk di wilayah Jambi. Dampaknya sangat buruk, baik dari aspek ekologi, ekonomi, dan kesehatan. Dan kabut asap yang menyelimuti pekat Kota Jambi sekarang bersumber dari sana...."¹⁰

Berdasarkan kutipan tersebut, terlihat bahwa kebakaran yang terjadi di Provinsi Jambi pada tahun 2015 merupakan kebakaran terburuk yang terjadi di wilayah Jambi setelah kebakaran yang terjadi pada tahun 1997. Dampak dari kebakaran ini adalah wilayah Provinsi Jambi diselimuti oleh kabut asap pekat yang dapat menghambat aktivitas masyarakat. Pada tahun 2015 ini jumlah *hotspot* di Provinsi Jambi mengalami peningkatan dibandingkan dengan sebaran *hotspot* beberapa tahun sebelumnya. Peningkatan tersebut dapat dilihat pada peta sebaran *hotspot* di beberapa tipe peruntukan lahan sebagai berikut:

⁹Anonim. 2015. Kebakaran Hutan Terburuk di Jambi. *Media Indonesia*. (Online), (<http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/14844/Kebakaran-Hutan-Terburuk-di-Jambi/2015/08/29>), diakses pada tanggal 27 Januari 2016 pukul 19.00 WIB

¹⁰Anonim. 2015. Kebakaran Hutan Terburuk di Jambi. *Media Indonesia*. (Online), (<http://www.mediaindonesia.com/mipagi/read/14844/Kebakaran-Hutan-Terburuk-di-Jambi/2015/08/29>), diakses pada tanggal 27 Januari 2016 pukul 19.05 WIB

Tabel 1. 3
Jumlah Sebaran *Hotspot* Pada Beberapa Tipe Peruntukan Lahan di Provinsi Jambi Pada Tahun 2009-2015

Peruntukan lahan	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
HTI	139	13	117	274	182	158	478	1361
Sawit	170	30	124	325	57	131	396	1233
HPH	2		71	77		21	311	482
Taman Nasional	6	1	24	5	6	10	54	106
Hutan Desa	3	2		9	8	2	7	31

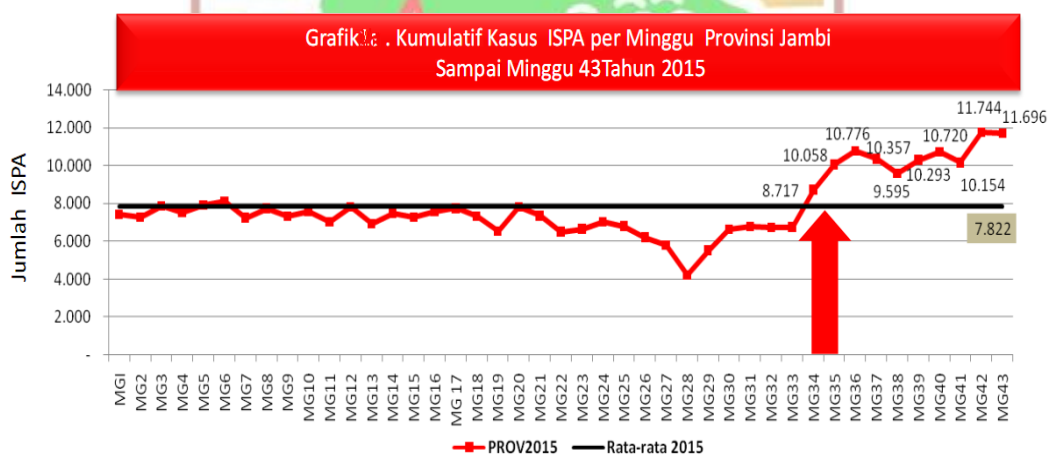
Sumber: Komunitas Konserfasi Indonesia (KKI) Warsi Jambi, 2015

Berdasarkan tabel 1. 3 terlihat bahwa jumlah sebaran *hotspot* untuk setiap peruntukan lahan hampir mengalami peningkatan disetiap tahunnya. Pada tahun 2012 terdapat 274 *hotspot* di Hutan Tanaman Industri (HTI), 325 *hotspot* di lahan sawit, 77 *hotspot* di HPH, 9 *hotspot* di Hutan Desa dan terjadi penurunan *hotspot* dari tahun sebelumnya di Taman Nasional yaitu sebanyak 5 *hotspot*. Pada tahun 2015 terjadi peningkatan jumlah *hotspot* disetiap peruntukan lahan yaitu sebanyak 478 *hotspot* pada Hutan Tanaman Industri (HTI), 396 *hotspot* di lahan sawit, 311 *hotspot* di HPH, 54 *hotspot* di Taman Nasional dan 7 *hotspot* terdapat di Hutan Desa. Selanjutnya, yang memiliki sebaran *hotspot* terbanyak selama kurun waktu 2009-2015 adalah Hutan Tanaman Industri (HTI) dengan total 1.361 sebaran *hotspot*, kemudian disusul dengan lahan sawit dengan total 1.233 sebaran *hotspot*, dan total *hotspot* yang paling sedikit selama kurun waktu 2009-2015 yaitu Hutan Desa dengan total 31 sebaran *hotspot*.

Jumlah *hotspot* yang terdapat disetiap peruntukan lahan yang ada di Provinsi Jambi sangat memicu terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Ditambah lagi dengan musim kemarau yang berkepanjangan, kemungkinan untuk terjadinya

kebakaran hutan dan lahan sangat besar. Apabila kebakaran hutan dan lahan telah terjadi, salah satu dampak langsung yang kita rasakan adalah perubahan kualitas udara. Kualitas udara yang buruk sangat mempengaruhi kesehatan seperti mudahnya terserang penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA). Jumlah korban yang terserang penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) di Provinsi Jambi mengalami peningkatan setiap minggunya yang dapat dilihat pada grafik dibawah ini :

Gambar 1. 1
Grafik Komulatif Kasus ISPA per Minggu Provinsi Jambi dari Minggu ke 01 Sampai Minggu ke 43 Tahun 2015



Sumber : Laporan Harian Satgas Tanggap Darurat Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Jambi Oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Jambi 2015

Berdasarkan gambar 1. 1 penderita kasus Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) di Provinsi Jambi pada tahun 2015 mengalami peningkatan disetiap minggunya. Namun, pada minggu ke 38 jumlah korban penderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) mengalami penurunan dari minggu sebelumnya yaitu dari 10.357 korban menjadi 9.595 korban. Pada minggu selanjutnya, jumlah korban penderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) kembali

meningkat yaitu menjadi 10.293 korban. Dan jumlah korban penderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) yang terbanyak di Provinsi Jambi pada tahun 2015 terdapat di minggu ke 42 yaitu sebanyak 11.744 korban jiwa. Tidak hanya penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), asap ini juga dapat menyebabkan penyakit *Pneumonia*. Penyakit *Pneumonia* ini bahkan sudah ada yang menelan nyawa seorang balita. Hal tersebut dapat kita lihat pada liputan berita berikut :



Box 1. 1 : Balita Tewas Gara-Gara Asap

Kabut Asap di Jambi Kembali Telan Korban Jiwa

JAMBI-Kabut asap bercampur debu yang tak kunjung menyingkir dari Kota Jambi, kembali memakan korban jiwa. Kali ini, pasangan suami istri Ahmad dan Nur Khomariah, warga Lorong Sumber Rejo RT 08 Kelurahan Pasir Putih, Kecamatan Jambi Selatan harus mengalami duka mendalam setelah buah hatinya Nabila Julia Rahmadani dipanggil Sang Khalik pada 29 September lalu akibat kekurangan oksigen.

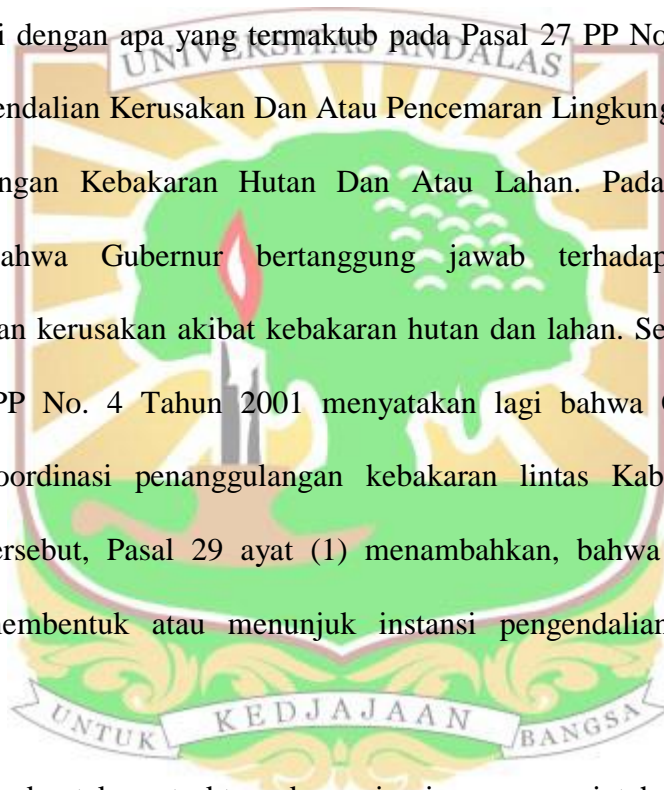
Kematian Nabila merebak ke publik setelah ibunda Nabila mempublish foto-foto Nabila saat dirawat di RS Theresia. Diakun *facebook* ibundanya menulis “Kabut asap tidak kunjung berhenti. Jangan ada lagi korban lain. Sesak napas, batuk, pilek akibat kabut asap dari orang-orang yang tidak bertanggung jawab”.

Sumber: Liputan Koran Berita Jambi Ekspres pada tanggal 03 Oktober 2015.

Berdasarkan liputan berita pada box 1. 1 terlihat bahwa dampak kabut asap ini banyak menimbulkan dampak bagi masyarakat, terutama kesehatan. Akibat dari kabut asap yang terjadi pada tahun 2015, seorang balita yang bernama Nabila warga Lorong Sumber Rejo RT 08 Kelurahan Pasir Putih, Kecamatan Jambi Selatan meninggal dunia. Balita tersebut diduga terserang penyakit *Pneumonia*.

Dimana penyakit tersebut disebabkan oleh asap yang menyebabkan kualitas udara yang semakin buruk.¹¹

Menyikapi berbagai dampak yang ditimbulkan dari kebakaran hutan dan lahan seperti yang telah peneliti paparkan, Pemerintah Daerah Provinsi Jambi membutuhkan institusi pemerintah yang berfungsi untuk menanggulangi berbagai masalah kebencanaan yang terjadi khususnya kebakaran hutan dan lahan. Hal tersebut sesuai dengan apa yang termaktub pada Pasal 27 PP No. 4 Tahun 2001 Tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan. Pada pasal tersebut ditegaskan bahwa Gubernur bertanggung jawab terhadap pengendalian pencemaran dan kerusakan akibat kebakaran hutan dan lahan. Selanjutnya, Pasal 28 ayat (1) PP No. 4 Tahun 2001 menyatakan lagi bahwa Gubernur wajib melakukan koordinasi penanggulangan kebakaran lintas Kabupaten. Terkait dengan hal tersebut, Pasal 29 ayat (1) menambahkan, bahwa Gubernur juga berwenang membentuk atau menunjuk instansi pengendalian kebakaran di daerahnya.



Dalam konteks struktur kepemimpinan pemerintahan, Pemerintah Provinsi sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Pusat di daerah, memiliki tugas untuk ikut membantu pelaksanaan kebijakan penanggulangan bencana di daerah. Namun, permasalahan yang terjadi belum maksimalnya peran Pemerintah Provinsi Jambi melaksanakan kebijakan tentang penanggulangan

¹¹Anonim. 2015. Andi Bantah Nabila Meninggal Karena ISPA, Koalisi Jambi Melawan Asap: Tidak Ada Lagi Udara Bersih dan Segar Di Jambi. (<http://sayajambi.blogspot.co.id/2015/10/andi-bantah-nabila-meninggal-karena.html>), diakses pada tanggal 03 Febuari 2016 pukul 17.00 WIB

bencana, hal tersebut dibuktikan dengan belum adanya Peraturan Daerah yang mengatur tentang teknis operasional penanggulangan bencana yang terjadi di Provinsi Jambi khususnya kebakaran hutan dan lahan.

Selama ini, pemerintah kerap mementingkan penghitungan *hotspot* kebakaran hutan dan lahan saja, padahal bagian penting lain yang harus dilihat adalah dampak yang ditimbulkan akibat banyaknya *hotspot* dan luasnya area cakupan kebakaran hutan dan lahan. Banyaknya kerugian materil dan immateril yang ditimbulkan, penanganan pasca bencana kerap dilupakan.¹²

Melihat berbagai dampak negatif dari kebakaran hutan dan lahan ini, menimbulkan ketertarikan berbagai media baik itu media nasional seperti Media Indonesia maupun media lokal seperti Jambi Ekspres untuk menyalurkan dan mengekspos berbagai opini, protes atau tekanan yang dirasakan oleh masyarakat akibat kebakaran hutan dan lahan. Tidak hanya media yang tertarik untuk mengekspos permasalahan ini lebih lanjut, LSM dan NGO yang memiliki kepedulian pada isu-isu lingkungan seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Komunitas Konservasi Indonesia (KKI) Warsi, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Lingkungan (YLBHL) serta Forum Doktor Universitas Jambi juga tertarik untuk membawa permasalahan ini lebih lanjut agar segera direspon oleh pemerintah Provinsi Jambi.

Pada bulan Oktober tahun 2015 masyarakat, mahasiswa, LSM dan Forum Doktor mengekspos permasalahan ini dengan melakukan aksi berupa demo ke Kantor DPRD Provinsi Jambi. Dalam aksinya, kelompok tersebut mendesak

¹² Pandangan umum Fraksi Partai Amanat Nasional terhadap Rancangan Peraturan Daerah Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, 2015

Pemerintah Provinsi Jambi segera menyiapkan posko-posko kesehatan diseluruh wilayah Provinsi Jambi yang terdampak kabut asap serta menuntut Pemerintah Jambi untuk lebih serius dalam menyikapi permasalahan kebakaran hutan dan lahan tersebut. Aksi demo tersebut dapat dilihat pada gambar berikut :

Gambar 1. 2
Aksi Melawan Asap Yang Dilakukan Oleh Mahasiswa, LSM, dan Forum Doktor Universitas Jambi



Sumber : Jambi Update.com 2015

Dari gambar 1. 2 dapat dilihat bahwa masyarakat, mahasiswa, LSM dan Forum Doktor melakukan aksi demo ke depan Kantor DPRD Provinsi Jambi. Demo tersebut mereka lakukan dengan tujuan agar pemerintah daerah Provinsi Jambi segera merespon dengan serius permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi. Selain itu, LSM bersama Forum Doktor juga mendorong Pemerintah Provinsi Jambi untuk segera membuat Peraturan Daerah (Perda) tentang Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Mereka bersedia membantu dengan sepenuh hati apabila nantinya pemerintah Provinsi Jambi berinisiatif untuk mengeluarkan kebijakan yang mengatur tentang pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Seperti yang diungkapkan oleh ketua Forum Doktor Universitas Jambi sebagai berikut :

“....kami sangat menyambut baik, apabila pemerintah Provinsi Jambi mengeluarkan Peraturan Daerah yang mengatur tentang pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Dan kami siap membantu untuk berkontribusi dalam perumusan rancangan Peraturan Daerah tersebut...”(Wawancara Survey awal dengan Nazarudin, Ph.D. Ketua Forum Doktor Universitas Jambi pada tanggal 28 Maret 2016 pukul 11.00 WIB)

Dari kutipan wawancara bersama Ketua Forum Doktor Universitas Jambi dapat dilihat bahwa Forum Doktor Universitas Jambi bersedia untuk membantu Pemerintah Daerah Provinsi Jambi dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi. Hal tersebut dilakukan agar Pemerintah segera merespon dengan cepat permasalahan kebakaran hutan yang hampir setiap tahunnya terjadi. sehingga, dengan adanya opini, dukungan serta tuntutan dari LSM dan NGO yang memiliki kepedulian pada isu-isu lingkungan serta Forum Doktor Universitas Jambi, mampu mempengaruhi dan mendorong pemerintah Provinsi Jambi untuk fokus terhadap masalah kebakaran hutan dan lahan dan kemudian dilakukan pembahasan lebih lanjut.

Pada akhirnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Jambi merespon berbagai tuntutan yang disampaikan oleh berbagai pihak melalui aksi demo yang telah dilakukan. Anggota DPRD Provinsi Jambi merespon aksi demo yang telah dilakukan tersebut dengan memberikan pernyataan sebagai berikut:

“....Bahwa mereka bersedia dengan sukarela memberikan tunjangan semasa jabatan untuk para korban kabut asap di Provinsi Jambi terhitung pada tanggal 28 Oktober 2015....”Wawancara Survey awal dengan Nazarudin, Ph.D. Ketua Forum Doktor Universitas Jambi pada tanggal 28 Maret 2016 pukul 11.00 WIB)

Berdasarkan kutipan tersebut, terlihat bahwa anggota DPRD Provinsi Jambi telah berusaha untuk menanggapi permasalahan yang tengah melanda Provinsi Jambi. Meskipun anggota DPRD telah merespon dengan memberikan tunjangan kepada para korban kabut asap, berbagai media lokal, LSM yang memiliki kepedulian pada isu-isu lingkungan seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Komunitas Konservasi Indonesia (KKI) Warsi, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Lingkungan (YLBHL) dan Forum Doktor Universitas Jambi tetap mengekspos berbagai opini dan tuntutan mereka baik itu secara lisan maupun tulisan. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan agar permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi dapat masuk ke dalam agenda pemerintah dan dapat dibahas lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah Provinsi Jambi. Dengan begitu banyaknya pihak-pihak yang menyuarakan permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi, DPRD Provinsi Jambi menerima perwakilan dari koalisi untuk membahas permasalahan ini lebih lanjut.

Selanjutnya, menindak lanjuti hal tersebut DPRD Provinsi Jambi melalui Badan Pembentukan Peraturan Daerah (Bapemperda) membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk merumuskan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan sebagaimana yang termaktub dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jambi

Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan Dua Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi. Tujuan dirumuskannya Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan ini adalah untuk memberikan kemudahan koordinasi dan pertanggungjawaban dalam rangka pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi.

Dalam merumuskan Rancangan Peraturan Daerah tersebut, DPRD Provinsi Jambi dibantu oleh LSM yang memiliki kepedulian terhadap lingkungan seperti Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), Komunitas Konservasi Indonesia Warsi, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Lingkungan (YLBHL) dan dalam pembahasannya dilibatkan pula instansi pemerintah yang terkait dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan seperti Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, Dinas Perkebunan Provinsi Jambi, Badan Pengendalian Lingkungan Hidup Daerah (BLHD), dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

Dalam proses perumusan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Pemerintah Daerah Provinsi Jambi membutuhkan banyak informasi mengenai penyebab kebakaran hutan dan lahan dengan melakukan investigasi langsung ke areal kebakaran sehingga dengan melakukan investigasi langsung ke areal kebakaran, pemerintah benar-benar mendapatkan informasi yang akurat mengenai penyebab kebakaran hutan dan lahan. Hal tersebut bertujuan agar tidak terjadi lagi

permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi pada tahun-tahun berikutnya.

Selanjutnya, pada pembahasan Ranperda ini diberikan kesempatan kepada berbagai pihak yang terdiri dari Fraksi-Fraksi yang ada di DPRD Provinsi Jambi, SKPD terkait, Forum Doktor Universitas Jambi, masyarakat, dan Perusahaan untuk memberikan alternatif-alternatif berupa kritik maupun saran terkait dengan penyempurnaan isi dari Ranperda tersebut. Pada akhirnya terdapat beberapa kesepakatan yang perlu ditindaklanjuti oleh tim perumusan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan guna untuk penyempurnaan isi Ranperda itu sendiri agar lebih aplikatif.

Melihat begitu sangat mendesak dan pentingnya Rancangan Peraturan Daerah ini, proses perumusan, pembahasan hingga pengesahan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Jambi Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan tidak memakan waktu yang lama dan pada bulan Januari tahun 2016 Rancangan Peraturan Daerah tersebut disahkan menjadi Peraturan Daerah Provinsi Jambi No 2 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan oleh menteri dalam negeri.

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Jambi No 2 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan melarang dengan tegas bagi setiap orang yang ingin membuka lahan dengan cara membakar. Apabila ditemukan pemilik lahan membuka lahan dengan cara membakar, akan dikenakan sanksi administrasi maupun pidana. Selain larangan membuka lahan dengan cara membakar, bentuk pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan

yang termaktub dalam Perda tersebut seperti sosialisasi dan penyuluhan tentang bahaya dan dampak kebakaran hutan dan lahan, melakukan pelatihan dan simulasi penanganan kebakaran hutan dan lahan, dan melakukan pelatihan membuka lahan tanpa membakar. Sementara bentuk pengendalian yang dilakukan seperti mempersiapkan kelengkapan personel, peralatan, sarana, dan prasarana, melakukan pemadaman diluar areal konsesi pemegang izin, identifikasi penyebab kebakaran, penegakan hukum, dan penanganan dampak kebakaran.

Berdasarkan paparan fenomena yang telah peneliti gambarkan, memunculkan pertanyaan bagi peneliti bagaimana sebenarnya proses awal formulasi kebijakan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi. Pertanyaan inilah kemudian yang membawa peneliti untuk menggunakan model formulasi kebijakan publik menurut Ripley dan David Easton dimana Ripley dan David Easton berbicara mengenai proses formulasi kebijakan publik. Secara teoritis, untuk melihat proses formulasi kebijakan publik, Ripley dan David Easton menjelaskan proses formulasi kebijakan tersebut dimulai dari lingkungan kebijakan itu sendiri dan kemudian masuk pada tahapan *agenda setting* (penyusunan agenda) dan tahapan formulasi dan legitimasi.

Dilihat dari aspek lingkungan, perumusan Peraturan Daerah ini dipengaruhi oleh pihak eksekutif yaitu dalam hal ini Dinas Kehutanan Provinsi Jambi, Dinas Perkebunan Provinsi Jambi, Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Provinsi Jambi, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Jambi, LSM yang memiliki kepedulian pada isu lingkungan seperti Komunitas Konservasi Indonesia (KKI) Warsi, Yayasan Lembaga Bantuan

Hukum Lingkungan (YLBHL), dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), perusahaan, masyarakat, dan Forum Doktor Universitas Jambi. selanjutnya, setelah didorong oleh berbagai pihak, permasalahan tersebut masuk pada tahapan *agenda setting* (penyusunan agenda) yaitu tahap dimana adanya proses pemilihan dan penetapan masalah yang bisa dijadikan masalah publik yang perlu penyelesaian oleh pemerintah. Nyatanya fenomena yang peneliti lihat pada variabel ini, pemerintah lamban untuk merespon permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Jambi sementara permasalahan ini sangat urgent dan perlu diselesaikan secepatnya.

Selanjutnya pada tahapan formulasi dan legitimasi yaitu tahapan dimana masalah yang sudah masuk kedalam agenda pemerintah dicari penyelesaian dari berbagai alternatif-alternatif kebijakan yang ada. Berbanding terbalik dengan fenomena yang terdapat pada *agenda setting*, fenomena yang peneliti lihat pada variabel ini adalah proses formulasi kebijakan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan disambut baik oleh fraksi-fraksi yang ada di DPRD Provinsi Jambi, LSM yang memiliki kepedulian pada isu-isu lingkungan serta Forum Doktor Universitas Jambi hal tersebut dikarenakan Peraturan Daerah ini sangat penting dan mendesak.

Berangkat dari persoalan diatas, peneliti tertarik untuk membahas proses formulasi kebijakan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi dengan mendeskripsikan hal-hal apa saja yang menjadi kendala dan strategi didalam proses formulasi kebijakan tersebut. Peneliti berharap agar penelitian ini mampu menjadi acuan bagi pemerintah daerah lain dalam hal

perumusan kebijakan khususnya kebijakan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

1. 2 Rumusan Masalah

Penelitian ini mengkaji tentang konsep formulasi kebijakan Pemerintah Provinsi Jambi dalam merumuskan masalah kebijakan terhadap isu-isu kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di provinsi Jambi Oleh karena itu, rumusan masalah penelitian ini adalah **“Bagaimana Proses Formulasi Peraturan Daerah Provinsi Jambi No 2 Tahun 2016 Tentang Pencegahan Dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan”?**

1. 3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dan menganalisis proses formulasi Peraturan Daerah Provinsi Jambi No 2 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

1. 4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan khasanah keilmuan pengetahuan administrasi negara, karena dalam penelitian ini terdapat kajian-kajian tentang Ilmu Administrasi Negara terutama pada konsentrasi kebijakan Publik, yaitu tentang proses perumusan kebijakan pada pemerintahan daerah. Untuk mengaplikasikan teori formulasi kebijakan publik terhadap kebijakan pencegahan dan pengendalian kebakaran

hutan dan lahan di Provinsi Jambi dalam upaya meningkatkan pemahaman terhadap teori formulasi kebijakan publik.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah Provinsi Jambi dalam melahirkan kebijakan dapat disesuaikan dengan model perumusan kebijakan yang lebih ideal dan sesuai dan dapat diterima masyarakat, dalam rangka memaksimalkan pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang melanda Provinsi Jambi.



