

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan sebuah negara yang pada dasarnya memiliki banyak wilayah yang rentan terjadinya sebuah bencana. Dimana maksud dari bencana tersebut dapat berupa bencana alam maupun non alam. Maka dengan demikian, negara Indonesia disebut sebagai negara yang memiliki banyak kerentanan terhadap bencana. Istilah “bencana” biasanya lebih mengacu kepada kejadian alami seperti gempa bumi, banjir atau angin ribut yang dikaitkan dengan efek kerusakan yang ditimbulkan seperti hilangnya kehidupan manusia atau kerusakan bangunan¹.

Hal tersebut sejalan dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana Pasal 1 ayat (1) menyebutkan bahwa bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan baik oleh faktor alam ataupun faktor non alam maupun faktor manusia sehingga dapat mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis².

Pada Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana ayat 2,3 dan 4 bencana dibagi menjadi tiga yaitu bencana alam, bencana non alam, dan bencana sosial. Bencana alam merupakan suatu peristiwa yang berada di luar kontrol manusia dan datang tanpa diduga kapan, dimana, dan bagaimana bencana

¹ Munaya, Fauziah. Bencana Alam Perlindungan Masalah Kesehatan Masyarakat (Jakarta EGC:2006) Hlm 1

²Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana

tersebut terjadi. Misalnya seperti gempa bumi, tsunami, banjir, gunung meletus dll. Bencana non alam atau bencana yang diakibatkan oleh manusia yang dapat berupa seperti bencana kabut asap, gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi dan wabah penyakit. Sedangkan bencana sosial adalah serangkaian peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial, konflik antar kelompok atau konflik antar masyarakat dan teror³.

Dapat diketahui, setiap daerah yang ada di Indonesia pasti pernah merasakan adanya sebuah bencana baik itu bencana alam maupun bencana non alam. Salah satu bencana yang beberapa tahun terakhir sering dan rutin terjadi di Indonesia adalah bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang mana sudah menjadi kejadian tahunan yang pada biasanya rentan terjadi pada setiap musim kemarau tiba. Bencana yang terjadi akibat adanya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia ini disebut sebagai bencana kabut asap dan telah dipandang sebagai bencana regional dan global.

Sejalan dengan hal tersebut, bencana kabut asap di Indonesia terus berlangsung setiap tahun. Salah satu contoh kasusnya adalah pada awal Oktober 2011 sebagian besar wilayah Malaysia diselimuti kabut asap sepanjang hari. Penyebabnya adalah karena adanya bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Sehingga, kabut asap yang terjadi di beberapa titik di wilayah Indonesia tidak hanya dirasakan oleh penduduk yang bertempat tinggal di Indonesia saja,

³*Ibid.*

namun juga menyebar hingga ke negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunei dan Thailand⁴.

Mengenai bencana kabut asap yang terjadi di Indonesia sepanjang Juni hingga bulan November pada Tahun 2015, menurut *World Bank* ditaksir Kerugian mencapai Rp. 221 Triliun. Dimana pada umumnya, bencana kabut asap tersebut terjadi di pulau Sumatera dan Kalimantan. Penyebab kuat bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut terjadi karena dilakukan secara sengaja oleh beberapa oknum perusahaan perkebunan dan masyarakat⁵.

Maka berdasarkan hal tersebut, bencana kabut asap tersebut seolah menjadi isu tahunan yang melanda Indonesia terutama di pulau Sumatera dan pulau Kalimantan. Selanjutnya, berdasarkan data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada Tahun 2019 mencatat bahwa dari bulan Januari hingga September 2019 yang lalu tercatat bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mencapai luas 857.755 hektare yang terdiri dari lahan mineral 630.451 ha dan lahan gambut 227.304 ha⁶.

Berikut ini merupakan data luas kebakaran hutan dan lahan priode bulan Januari sampai dengan bulan September 2019 yang terjadi di Pulau Sumatera. Pulau Sumatera merupakan pulau yang menjadi salah satu titik awal terjadinya bencana

⁴Sri Suryani, Anih. 2012. Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan Di Wilayah Perbatasan Indonesia. *Jurnal Aspirasi*, Vol 3 (1) : 61-63

⁵Febri Yuliani,. Aulia Rahman. 2018. Metode Restorasi Gambut Dalam Konteks Mitigasi Bencana Kebakaran Lahan Gambut Dan Pemberdayaan Masyarakat. *Jurnal Sosio Informa* Vol. 4 (2)

⁶Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Tahun 2019

kabut asap yang ada di Indonesia dan memiliki tingkat kebakaran hutan dan lahan yang tinggi⁷.

Tabel 1.1
Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Priode Bulan Januari-September 2019 Di
Pulau Sumatera

No.	Provinsi	Luas Karhutla (Ha)		
		Mineral	Gambut	Jumlah
1.	Aceh	478	202	680 Ha
2.	Sumatera Utara	1.727	689	2.416 Ha
3.	Sumatera Barat	911	538	1.449 Ha
4.	Riau	22.863	53.034	75.871 Ha
5.	Kepulauan Riau	5.992	132	6.124 Ha
6.	Jambi	21.877	17.761	39.638 Ha
7.	Bengkulu	11	-	11 Ha
8.	Sumatera Selatan	34.898	17.818	52.716 Ha
9.	Lampung	6.540	21	6.560 Ha

Sumber : Data olahan Peneliti dari Dokumen BNPB 2019

Berdasarkan tabel 1.1, data luas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di pulau Sumatera sepanjang bulan Januari hingga September Tahun 2019, Provinsi Riau merupakan provinsi yang memiliki tingkat kebakaran hutan dan lahan yang paling luas diantara provinsi lainnya yang ada di pulau Sumatera. Kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau pun mengatakan bahwa kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau hampir setiap tahun terjadi. Fenomena kabut asap ini menjadikan Riau sebagai provinsi yang rawan bencana kabut asap. Kondisi dari bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan tahun ini juga diperparah dengan terjadinya bencana kabut asap di provinsi tetangga⁸.

⁷Ibid.

⁸Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Riau 2019

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau merupakan instansi pemerintah yang dibentuk untuk penanggulangan bencana daerah. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau merupakan perpanjangan dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Riau dibentuk untuk penanggulangan bencana, salah satunya adalah bencana kabut asap.

Padabiasanya pengendalian kebakaran hutan dan lahan dimulai dalam tiga tahapan yaitu pencegahan, pemadaman serta pemulihan yang sesuai dalam Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Kabut Asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau⁹.

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan hutan, kegiatan pengendalian kebakaran hutan juga membentuk Manggala Agni. Manggala Agni merupakan brigade pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang dibentuk oleh dapertemen kehutanan pada Tahun 2003. Sehingga organisasi ini memiliki kegiatan yang meliputi pencegahan, pemadaman dan penanganan pasca terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang dapat menimbulkan kabut asap. SelainManggala Agni nantinya juga ada sebuah kelompok Masyarakat Peduli Api yang biasa disebut sebagai MPA.

⁹Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

MPA adalah komunitas masyarakat yang dibentuk dalam membantu penanggulangan bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Pembentukan komunitas MPA bertujuan agar pemerintah lebih mudah memberi sosialisasi kepada masyarakat bahwa banyak dampak buruk yang terjadi akibat membakar hutan. MPA juga diberikan peralatan dan pelatihan untuk pertolongan pertama kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di daerah terdekat.

Bencana kabut asap memiliki banyak dampak yang terjadi setelahnya, khususnya dampak negatif. Dimana dampak dari bencana kabut asap tersebut diantaranya adalah seperti pada lingkungan fisik meliputi penurunan kualitas udara akibat kepekatan asap yang memperpendek jarak pandang sehingga mengganggu transportasi, mengubah sifat fisika, kimia dan biologi tanah, dan mengubah iklim mikro akibat hilangnya tumbuhan. Dari segi lingkungan global ikut memberikan andil terjadinya efek rumah kaca.

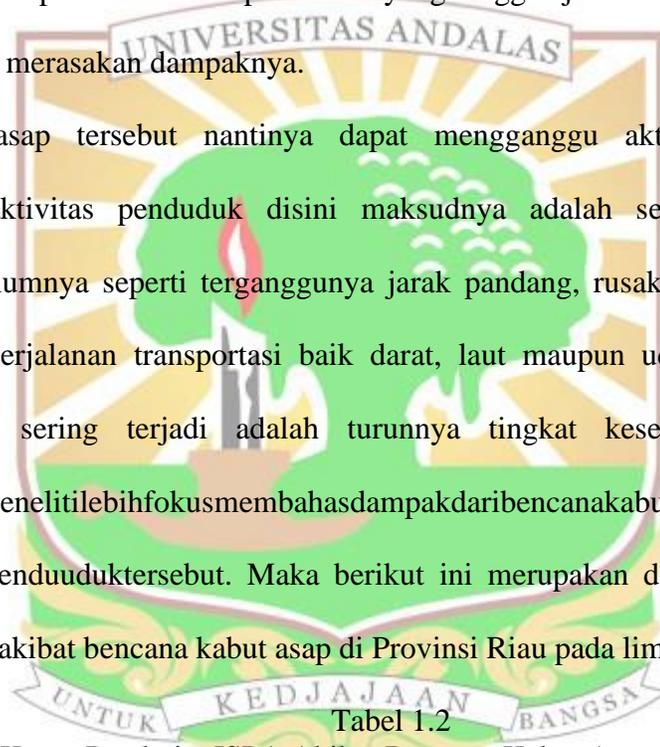
Selanjutnya, jika dampak pada kesehatan yaitu terganggunya kesehatan masyarakat terutama masyarakat lanjut usia, ibu hamil dan anak balita. Salah satu contoh terganggunya kesehatan masyarakat tersebut adalah banyaknya kasus penyakit seperti Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), asma bronkial, bronkitis, pneumonia, iritasi mata dan kulit.

Sedangkan pada dampak sosial seperti hilangnya mata pencarian, hilangnya rasa keamanan dan keharmonisan masyarakat lokal. Dampak terakhir yaitu dari segi ekonomi yang diantaranya adalah dibatalkannya jadwal transportasi darat, air dan udara karena terganggunya jarak pandang, hilangnya tumbuh-tumbuhan yang

mempunyai nilai ekonomis tinggi, tingginya biaya pengobatan masyarakat, turunnya produksi industri dan perkantoran, serta menurunnya bisnis pariwisata¹⁰.

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya bencana kabut asap memang memiliki dampak dan kerugian yang cukup banyak. Karena dapat diketahui, dengan terjadinya bencana kabut asap pastinya penduduk sekitar yang tinggal didekat lokasi bencana kabut asap atau bahkan penduduk yang tinggal jauh dari lokasi bencana kabut asap akan merasakan dampaknya.

Kabut asap tersebut nantinya dapat mengganggu aktivitas penduduk. Mengganggu aktivitas penduduk disini maksudnya adalah seperti yang telah dijelaskan sebelumnya seperti terganggunya jarak pandang, rusaknya polusi udara, terganggunya perjalanan transportasi baik darat, laut maupun udara dan dampak tertinggi yang sering terjadi adalah turunnya tingkat kesehatan penduduk. Sehingga disini peneliti lebih fokus membahas dampak dari bencana kabut asap dari segi turunkan kesehatan penduduk tersebut. Maka berikut ini merupakan data laporan kasus penderita ISPA akibat bencana kabut asap di Provinsi Riau pada lima tahun terakhir.



Tabel 1.2
Data Laporan Kasus Penderita ISPA Akibat Bencana Kabut Asap di Provinsi Riau Tahun 2015-2019

No.	Tahun Laporan	Laporan Kasus
1.	Tahun 2015	639.548 laporan
2.	Tahun 2016	720.844 laporan
3.	Tahun 2017	565.711 laporan
4.	Tahun 2018	529.232 laporan
5.	Tahun 2019	281.626 laporan

Sumber: Olahan Peneliti Berdasarkan Dokumen Dinas Kesehatan Provinsi Riau

¹⁰Fachmi, Rasyid. 2014. Permasalahan Dan Dampak Kebakaran Hutan. Jurnal Lingkar Widyaiswara. Edisi 1 Nomor 4 P.47 – 59. ISSN: 2355-4118

Berdasarkan tabel 1.2, dapat dilihat bahwa di Provinsi Riau pada lima tahun terakhir selalu terjadi kasus laporan penderita ISPA akibat dampak dari adanya bencana kabut asap. Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) merupakan salah satu penyakit yang sangat banyak terjadi ketika munculnya bencana kabut asap. Sehingga mengenai bencana kabut asap disini Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau mencatat terdapat 6 kabupaten yang merupakan daerah rawan bencana kabut asap yang ada di Provinsi Riau. Dimana diantaranya adalah sebagai berikut¹¹.

Tabel 1.3
Daftar Daerah Rawan Bencana Kabut Asap Di Provinsi Riau Dan Luas Karhutla
Tahun 2019

No.	Kabupaten Rawan Bencana Kabut Asap	Luas Karhutla
1.	Kabupaten Bengkalis	1.776,78 Ha
2.	Kabupaten Rokan Hilir	1.237,95 Ha
3.	Kabupaten Pelalawan	344 Ha
4.	Kabupaten Meranti	349,7 Ha
5.	Kabupaten Kampar	262 Ha
6.	Kabupaten Indragiri Hilir	827,35 Ha

Sumber: Olahan Peneliti Berdasarkan BPBD Provinsi Riau 2019

Berdasarkan tabel 1.3, dapat dilihat bahwa dari beberapa kabupaten yang termasuk kedalam daftar daerah rawan bencana kabut asap di Provinsi Riau tersebut, Kabupaten Kampar merupakan salah satu daerah yang termasuk kedalam daftar daerah rawan terjadinya bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang ada di Provinsi Riau.

Padahal berdasarkan data yang ada pada Tahun 2019, Kabupaten Kampar tidak menjadi daerah tertinggi yang memiliki jumlah luas hutan dan lahan yang

¹¹BPBD Provinsi Riau 2019

terbakar, tetapi Kabupaten Kampar memiliki potensi dan kerentanan rawan terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang tinggi. Hal tersebut dipertegas melalui, penelitian Kusmajaya yang mengatakan salah satu penyebab kebakaran hutan dan lahan yang semakin parah adalah karena kejadian kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada ekosistem gambut.

Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk menyusun, menetapkan, dan menginformasikan, peta rawan bencana untuk melakukan perencanaan dan pemadaman dini ketika kebakaran hutan dan lahan terjadi. Karena jika mengacu kepada Peraturan Kepala BNPB Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Pengkajian Resiko Bencana, bahwa peta bahaya kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau dibuat menggunakan map algebra dan peta kerentanan yang dibuat secara dasimetrik. Hasil dari pemetaan tersebut menunjukkan daerah yang mempunyai bahaya kebakaran hutan dan lahan yang tinggi adalah Kabupaten Indragiri Hilir dan Kabupaten Rokan Hilir. Sedangkan jika dari kerentanan kebakaran hutan dan lahan tertinggi berada di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Indragiri Hilir¹².

Selanjutnya, dari enam daerah yang menjadi daerah rawan bencana bencana kabut asap yang ada di Provinsi Riau tersebut, Kabupaten Kampar juga merupakan daerah yang memiliki jumlah penduduk yang paling banyak dari daerah rawan

¹²Kusmajaya, et all. 2019. Pemetaan Bahaya dan Kerentanan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau. Jurnal Geografi, Edukasi dan Lingkungan. Vol 2 No (2) : Januari-Juni 2019

bencana kabut asap lainnya. Berikut ini merupakan jumlah penduduk yang ada di kawasan rawan bencana kabut asap di Provinsi Riau¹³.

Tabel 1.4
Jumlah Penduduk Di Daerah Rawan Bencana Kabut Asap Di Provinsi Riau
Tahun 2018

No.	Daftar Daerah Rawan Bencana Kabut Asap	Jumlah Penduduk / (Jiwa)
1.	Kabupaten Pelalawan	460.780
2.	Kabupaten Rokan Hilir	697.218
3.	Kabupaten Bengkalis	566.228
4.	Kabupaten Kampar	851.837
5.	Kabupaten Meranti	184.372
6.	Kabupaten Indragiri Hilir	731.396

Sumber : Olahan peneliti dari Badan Pusat Statistik Provinsi Riau Tahun 2018

Berdasarkan tabel 1.4, terlihat jelas bahwa Kabupaten Kampar merupakan kabupaten yang memiliki jumlah penduduk terbanyak dari daerah rawan bencana kabut asap lainnya yang ada di Provinsi Riau. Hal tersebut tentunya akan sangat berpengaruh terhadap jumlah penduduk yang terkena dampak dari bencana kabut asap yang terjadi di Kabupaten Kampar. Seperti yang diketahui, dampak yang sangat berpengaruh dan meresahkan penduduk yang mengalami bencana kabut asap akibat merupakan terganggunya kesehatan penduduk.

Maka berikut ini merupakan bukti dari terganggunya kesehatan penduduk yang ada di daerah rawan bencana kabut asap Provinsi Riau tersebut. Berikut ini merupakan jumlah laporan kasus penduduk yang terkena penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) di enam daerah rawan bencana kabut asap di Provinsi Riau¹⁴.

¹³Badan Pusat Statistik Provinsi Riau Tahun 2018

¹⁴Dinas Kesehatan Provinsi Riau Tahun 2019

Tabel 1.5
Jumlah Penderita ISPA Di Daerah Rawan Bencana Kabut Asap Di Provinsi
Riau Tahun 2019

No.	Daftar Daerah Rawan Bencana Kabut asap	Jumlah Penduduk
1.	Kabupaten Pelalawan	2.224 Jiwa
2.	Kabupaten Rokan Hilir	670 Jiwa
3.	Kabupaten Bengkalis	421 Jiwa
4.	Kabupaten Kampar	4.152 Jiwa
5.	Kabupaten Meranti	610 Jiwa
6.	Kabupaten Indragiri Hilir	1.806 Jiwa

Sumber : Olahan peneliti dari Dinas Kesehatan Provinsi Riau Tahun 2019

Maka berdasarkan tabel 1.5, dapat diketahui bahwa Kabupaten Kampar juga merupakan kabupaten yang memiliki jumlah penderita penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) terbanyak dari enam kabupaten lainnya. Dimana hal tersebut sejalan dengan Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar yang menyebutkan :

“Dari awal Tahun hingga Bulan September Tahun 2019 lalu Kabupaten Kampar memang mendapatkan laporan penderita Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) yang tergolong banyak. Data tersebut didapatkan dari setiap laporan puskesmas ataupun rumah sakit yang ada di beberapa kecamatan yang ada di Kabupaten Kampar. Sehingga sesuai dengan yang telah di instruksikan kepada setiap Puskesmas dan pelayanan kesehatan yang ada di Kabupaten Kampar untuk dapat menyediakan ruang evakuasi dan tetap siaga selama 24 jam. Hal tersebut agar mengantisipasi apabila nanti terjadi kondisi buruk mengenai bencana kabut asap yang ada di Kabupaten Kampar.” (Wawancara Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar Dedy Sambudi 10 Januari 2020)

Sehingga, Kabupaten Kampar merupakan salah satu daerah yang pada setiap tahunnya selalu mengalami dampak bencana kabut asap terbanyak. Walaupun pada kenyataannya di Kabupaten Kampar luas hutan dan lahan yang terbakar tidak terlalu tinggi dari daerah rawan bencana kabut asap lainnya. Namun dampak dari kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan kabut asap daerah rawan bencana tetangga membuat Kabupaten Kampar menjadi daerah yang rawan terjadinya bencana kabut

asap. Berikut ini merupakan data jumlah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Kampar pada lima tahun terakhir.

Tabel 1.6
Rekapitulasi Jumlah Luas Kebakaran Hutan Dan Lahan
Di Kabupaten Kampar Pada Tahun 2015-2019

No.	Tahun	Jumlah Kebakaran Hutan Dan Lahan (Ha)
1.	2015	200 Ha
2.	2016	331,85 Ha
3.	2017	67 Ha
4.	2018	23.571 Ha
5.	2019	262 Ha

Sumber : Olahan Peneliti dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar

Berdasarkan tabel 1.6, mengenai data kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Kampar dapat dilihat setiap tahunnya selalu terjadi sebuah bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan jumlah luas hutan dan lahan yang terbakar memiliki angka yang berbeda. Tahun 2018 merupakan tahun dimana kebakaran hutan dan lahan terbesar yang terjadi di Kabupaten Kampar. Namun, khusus pada Tahun 2019 jumlah luas kebakaran hutan dan lahan yang ada di Kabupaten Kampar mengalami penurunan yang cukup signifikan dari tahun sebelumnya. Mengenai penurunan luas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kabupaten Kampar tersebut telah dibenarkan oleh kepala Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar yang menyebutkan:

“Mengenai masalah pencegahan kabut asap yang terjadi di Kabupaten Kampar pihak dari BPBD Kabupaten Kampar telah bekerja secara maksimal. Terbukti kebakaran hutan dan lahan tahun 2019 tidak separah tahun-tahun sebelumnya. BPBD Kabupaten kampar saat sebelum bencana kebakaran hutan dan lahan terjadi, telah melakukan beberapa upaya salah satunya seperti sosialisasi mengenai bahaya kebakaran hutan dan lahan dengan cara mengundang camat dan kepala desa se-Kabupaten Kampar dalam rangka

antisipasi terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Karena seperti yang diketahui bahwa salah satu penyebab terbesar dari kebakaran hutan dan lahan adalah akibat ulah tangan manusia". (Hasil wawancara Kepala BPBD Kabupaten Kampar pada tanggal 10 Januari 2020)

Sejalan dengan itu, fenomena lain yang menyebutkan penyebab terjadinya bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan, berdasarkan laporan Satgas kebakaran hutan dan lahan di Sumatera Selatan 2016, dapat diidentifikasi sebagai berikut : Pertama, metode pembukaan lahan pertanian yang masih mengandalkan metode pembakaran. Kedua, penelantaran lahan-lahan, terutama kawasan gambut, lahan tidak diolah dan tidak dijaga. Ketiga, tingginya suhu akibat kemarau panjang, Keempat, keringnya rawa-rawa, terutama rawa gambut, baik akibat tindakan yang disengaja atau tidak. Kelima, praktek illegal logging yang masih banyak ditemukan. Terkait dengan hal tersebut, masalah non teknis juga ikut berpengaruh seperti soal koordinasi antar instansi yang tidak maksimal dan sikap mental sebagian pihak yang tidak berkomitmen pada kelestarian lingkungan¹⁵.

Padahal pemerintah sudah mempunyai aturan yang jelas mengenai larangan untuk membakar hutan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang pada Pasal 69 ayat (1) Poin a dan h menyebutkan setiap orang dilarang melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup, dan dilarang melakukan

¹⁵Kunto Arief Wibowo. 2019. Manajemen Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan (Karhutla) Guna Peningkatan Ekonomi Kerakyatan. Jurnal Studi Sosial dan Politik, Volume 3, Nomor 1 : (69-83)

pembukaan lahan dengan cara membakar¹⁶. Namun pada kenyataannya, setiap tahun khususnya di Provinsi Riau yang mana dalam hal ini adalah Kabupaten Kampar walaupun telah diatasi namun masih saja terjadi bencana kabut asap lagi pada setiap tahun berikutnya.

Saat ini, didalam penanggulangan bencana kabut asap tidak bisa hanya dilakukan oleh satu instansi saja. Walaupun pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan menyebutkan proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)¹⁷. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, pelaksanaan manajemen bencana diharapkan menjadi lebih baik, karena pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan dari manajemen bencana. Manajemen bencana dilakukan dengan cara pra-bencana, tanggap darurat dan pasca bencana¹⁸.

Sehingga dengan demikian, sebuah koordinasi merupakan salah satu hal terpenting yang harus dilakukan oleh pemerintah dan pemerintahan daerah khususnya dalam penanggulangan bencana. Karena pada dasarnya koordinasi merupakan salah satu aspek dari pengendalian yang sangat penting. Koordinasi yang akan dilakukan oleh instansi terkait adalah suatu proses rangkaian kegiatan menghubungi atau

¹⁶Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

¹⁷Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan

¹⁸Widyawati, Tito Inneka and Toddy Aditya. 2018. "Coordination of Regional Disaster Management Agency (BPBD) Tangerang City in Flood Mitigation". *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 2, No. 2, 163-177.

melakukan komunikasi, bertujuan untuk menyelaraskan pekerjaan dan kegiatan dalam organisasi agar tercapai sasaran dan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan¹⁹.

Maka berdasarkan penjelasan tersebut, agar permasalahan bencana kabut asap dapat diatasi secara cepat dan tepat, harus ada koordinasi yang dilakukan antara instansi pemerintah daerah terkait sehingga dapat berperan secara baik didalam penanggulangan bencana kabut asap khususnya pada tahap pencegahan sehingga dapat mengurangi dampak dari bencana kabut asap tersebut khususnya pada dampak kesehatan.

Pada dasarnya koordinasi termasuk kedalam faktor penentu utama keberhasilan dari pengelolaan sebuah bencana. Sejalan dengan hal tersebut, menurut Solway tujuan pemerintah daerah dalam pengelolaan bencana adalah meliputi hal-hal berikut ini²⁰ :

- 1) Mengidentifikasi orang dan wilayah yang rentan bencana dalam lingkup kabupaten
- 2) Memastikan bahwa semua anggota masyarakat menyadari potensi dampak bencana alam
- 3) Membagikan saran dan panduan praktik yang baik kepada masyarakat untuk mitigasi bencana

¹⁹Nurbaity, Iin. 2018. Koordinasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Meranti Dalam Penanggulangan Banjir Rob Di Desa Alahair Kecamatan Tebing Tinggi Tahun 2011-2015. JOM FISIP Vol. 5 No. 1 - April 2018

²⁰Bevaola, Kusumasari. 2014. Manajemen Bencana Dan Kapabilitas Pemerintah Lokal. Yogyakarta : Gava Media hlm. 61

- 4) Menjaga hubungan dengan para pejabat yang bertanggung jawab dalam perencanaan, kesehatan, dan kesejahteraan dengan mengeluarkan peringatan atau sistem pengendalian massa dan kebakaran
- 5) Memastikan bahwa anggota masyarakat menerima pelatihan *first aid* atau pertolongan pertama yang sesuai
- 6) Melaksanakan program pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui kegiatan-kegiatan dan bekerja sama dengan sekolah setempat
- 7) Mengidentifikasi rute evakuasi dan lokasi tempat yang aman serta lokasi pengungsi.

Hal tersebut juga sejalan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah yang menyebutkan bahwa setiap pemerintah daerah dituntut untuk siap menerima delegasi wewenang pemerintah pusat atau pemerintah di atasnya tidak hanya dalam penyelenggaraan pemerintahannya, tetapi juga dalam hal pemecahan permasalahan dan pendanaan kegiatan pembangunannya²¹.

Perhatian pemerintah daerah khususnya pemerintah Provinsi Riau dalam era desentralisasi ini cukup serius dalam menangani bencana kabut asap yang terjadi di wilayah Riau. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya instansi dalam pemerintahan

²¹Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

daerah yang diberikan tanggung jawab secara bersama-sama untuk melakukan koordinasi tentang penanganan masalah bencana kabut asap²².

Maka dengan demikian, sebuah koordinasi yang ideal dalam penanggulangan bencana pada dasarnya merupakan koordinasi yang mampu dan dapat saling menjalin kerjasama dan komunikasi yang baik antara organisasi terkait sehingga masing-masing organisasi mampu melaksanakan pembagian tugas guna mencapai efektivitasnya pelaksanaan penanggulangan bencana. Dimana nantinya satu organisasi tidak akan mampu berjalan sendiri tanpa bekerja sama dan berkoordinasi dengan organisasi lainnya²³.

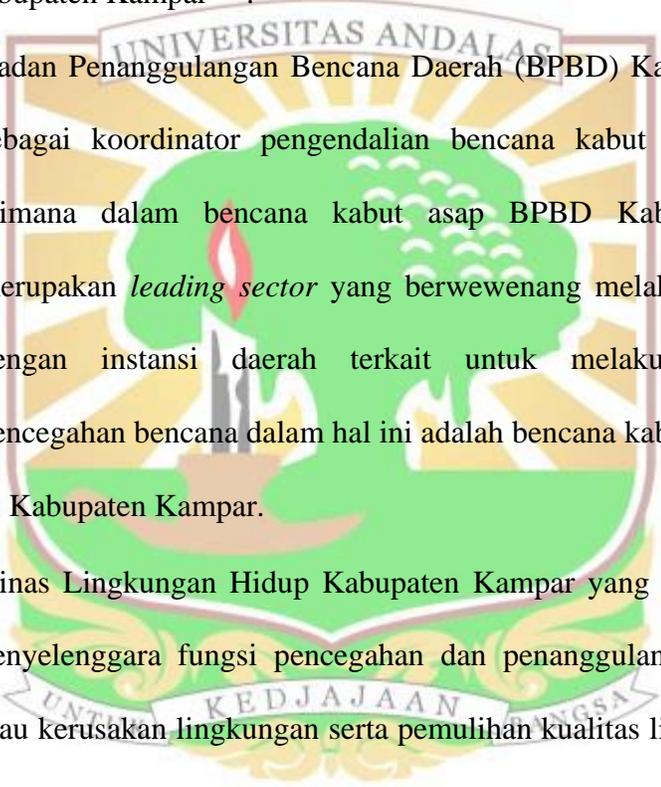
Sehingga berdasarkan hal tersebut, sebuah koordinasi merupakan satu hal yang sangat penting dalam penanggulangan bencana khususnya bencana kabut asap. Karena memang sudah seharusnya diperlukan adanya koordinasi yang jelas yang dilakukan oleh instansi pemerintah daerah terkait secara baik agar dapat mencegah terjadinya bencana kabut asap dan juga mengurangi dan minimalisir resiko yang diakibatkan oleh bencana kabut asap tersebut.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 4 Tahun 2008 tentang Perencanaan Penanggulangan Bencana menyatakan bahwa untuk menanggulangi bencana dilakukan koordinasi eksternal antar instansi terkait dalam beberapa sektor yaitu sektor pemerintahan, kesehatan, sosial, pekerjaan umum, energi

²²Ahmad, Fajar. 2018. Sinergisitas Instansi Pemerintah Daerah Dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau Pada Tahun 2015. JOM Fisip Vol. 5 Nomor 1

²³Tiurrina, Soneta. 2018. Koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Karo Dalam Penanggulangan Bencana Erupsi Sinabung. Skripsi. Fakultas Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik. Universitas Sumatera Utara

dan sumber daya air, perhubungan, tenaga kerja dan transmigrasi, keuangan kehutanan, lingkungan hidup, kelautan, Polri dan TNI²⁴. Dan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan Bencana, berikut ini merupakan instansi pemerintah daerah yang berperan dalam penanggulangan bencana kabut asap padatingkat Pemerintah Kabupaten/Kota khususnya di Kabupaten Kampar²⁵ :

- 
1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar sebagai koordinator pengendalian bencana kabut asap di daerah. Dimana dalam bencana kabut asap BPBD Kabupaten Kampar merupakan *leading sector* yang berwenang melakukan koordinasi dengan instansi daerah terkait untuk melakukan bagaimana pencegahan bencana dalam hal ini adalah bencana kabut asap yang ada di Kabupaten Kampar.
 2. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kampar yang berperan sebagai penyelenggara fungsi pencegahan dan penanggulangan pencemaran atau kerusakan lingkungan serta pemulihan kualitas lingkungan hidup. Dimana dalam bencana kabut asap Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kampar memiliki tugas pokok dalam membantu bupati menentukan kebijakan dibidang pengendalian, konservasi, pemulihan

²⁴Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Perencanaan Penanggulangan Bencana

²⁵Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 46 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah

kualitas lingkungan hidup dan pelestarian lingkungan akibat bencana kabut asap.

3. Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar adalah instansi pemerintah daerah terkait yang memiliki tugas pokok dan fungsi didalam merumuskan kewenangan dibidang kesehatan. Dinas Kesehatan juga merupakan unsur pelaksana kegiatan dalam penyediaan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan akibat kabut asap²⁶.

Dalam penanggulangan bencana, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar berdiri dalam rangka menindak lanjuti Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 4 Tahun 2008 Tentang Penanggulangan Bencana, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar didirikan pada tanggal 09 November 2010²⁷. Selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 7 Tahun 2010 berfungsi sebagai pelayanan masyarakat tentang bencana alam yang terjadi di Kabupaten Kampar²⁸.

Awal mula berdirinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar adalah karena di Kabupaten Kampar setiap tahun selalu terjadi bencana seperti : bencana kabut asap, bencana banjir, tanah longsor, dan bencana lainnya. Selanjutnya Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia (BNPB RI) mengeluarkan Peraturan Kepala (Perka) Badan Nasional Penanggulangan

²⁶Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 6 tahun 2008 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kampar

²⁷Op.cit.

²⁸Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 7 tahun 2010 Tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kampar

Bencana Republik Indonesia (BNPB RI) Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di provinsi dan kabupaten untuk membantu dalam penanggulangan bencana²⁹.

Sehingga dengandemikian, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar didirikan untuk memegang tanggung jawab mengenai penanggulangan bencana. Karena memang pada dasarnya dengan berdirinya Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar tersebut dapat menjadi *Leading Sector* yang akan bertanggung jawab terhadap kegiatan penanggulangan bencana yang ada di Kabupaten Kampar sehingga dapat lebih terkoordinasi, lebih terarah dan dan lebih jelas pelaksanaannya.

Namun pada kenyataannya, koordinasi yang dilakukan sering kali belum berjalan dengan maksimal. Hal tersebut terbukti dengan selalu terjadinya bencana kabut asap khususnya di Kabupaten Kampar pada setiap tahunnya. Salah satu contohnya adalah seperti saat dilakukannya rapat koordinasi yang dilakukan oleh Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar, dalam pelaksanaannya masih ada instansi terkait yang tidak disiplin karena tidak mengirimkan perwakilan dari Instansi nya untuk ikut dalam rapat koordinasi yang dilaksanakan. Hal tersebut dapat terbukti dari wawancara peneliti dengan Dion Erlin Subata selaku anggota Regu II PUSDALOPS-PB BPBD Kabupaten Kampar yang mengatakan bahwa :

²⁹Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)

“BPBD Kabupaten Kampar saat sebelum terjadinya bencana atau pada tahap pencegahan bencana ketika adanya peringatan dini terkait kebakaran hutan dan lahan melakukan rapat koordinasi dengan instansi terkait seperti Dinas Lingkungan hidup dan Dinas Kesehatan yang mana akan membahas apa langkah yang dilakukan terkait dengan bencana kabut asap tersebut. Namun berdasarkan pengalaman, dalam pelaksanaannya ketika diadakannya rapat koordinasi yang dilakukan oleh BPBD Kabupaten Kampar yang sering terjadi adalah sering tidak adanya perwakilan dari instansi terkait khususnya dari Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kampar itu sendiri”. (Wawancara dengan Dion Erlin Subata selaku anggota Regu II PUSDALOPS-PB BPBD Kabupaten Kampar Pada Tanggal 24 Januari 2020 Pukul 09.15)

Berdasarkan wawancara tersebut, dapat dilihat bahwa masih kurangnya koordinasi yang dilakukan antar unit organisasi terkait karena masih adanya instansi tersebut yang tidak disiplin karena tidak mengirimkan perwakilannya pada saat rapat koordinasi dilakukan. Hal tersebut nantinya pasti akan berpengaruh terhadap kurang baiknya komunikasi yang terjalin antara instansi terkait tersebut. Sehingga sejalan dengan itu, pastinya juga akan berpengaruh terhadap pembagian kerja yang ingin dilakukan kedepannya akibat masih adanya instansi pemerintah daerah terkait yang tidak melakukan koordinasi dengan baik seperti tidak berpartisipasi saat dilaksanakannya rapat koordinasi.

Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar dalam melakukan pencegahan bencana kabut asap telah melakukan berbagai cara, salah satunya seperti melakukan koordinasi dengan melakukan sosialisasi bahaya dampak bencana kabut asap dan mengatur jadwal untuk melakukan sebuah rapat koordinasi dengan instansi terkait mengenai kabut asap. Hal tersebut dapat terlihat dari wawancara peneliti dengan Dion Erlin Subata selaku anggota Regu II PUSDALOPS-PB BPBD Kabupaten Kampar yang mengatakan bahwa :

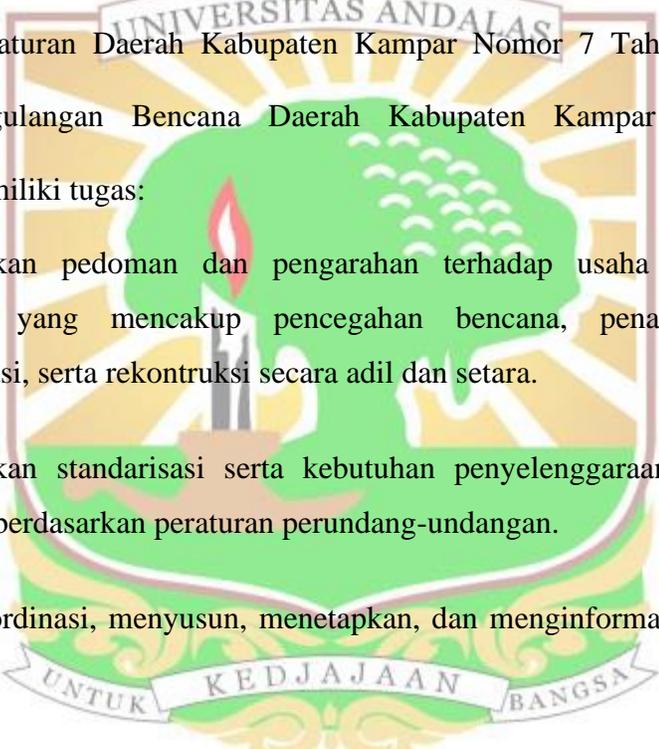
“ Dalam pencegahan bencana kabut asap yang ada di Kabupaten Kampar, pada biasanya kami dari Pihak BPBD telah melakukan beberapa cara, yang mana untuk melakukan rapat koordinasi pada setiap jadwal yang telah ditentukan dengan instansi terkait. Rapat koordinasi juga dilakukan ketika adanya peringatan dini mengenai adanya bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut.“ (Wawancara dengan Dion Erlin Subata selaku anggota Regu II PUSDALOPS-PB BPBD Kabupaten Kampar Pada Tanggal 24 Januari 2020 Pukul 09.30)

Berdasarkan pernyataan dari wawancara tersebut, dalam pencegahan bencana kabut asap Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar telah melakukan berbagai cara seperti melakukan koordinasi dengan melakukan sosialisasi bahaya dampak bencana kabut asap dan rapat koordinasi dengan instansi terkait dalam pencegahan kabut bencana kabut asap tersebut. Tetapi pada kenyataannya, di Kabupaten Kampar pada setiap tahun tetap saja selalu terjadi bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan jumlah luas hutan dan lahan yang terbakar memiliki angka yang berbeda disetiap tahunnya.

Padahal dengan dilakukannya rapat koordinasi pada jadwal yang telah ditentukan tersebut diharapkan akan dapat berpengaruh terhadap kesatuan tindakan yang akan dilakukan oleh instansi terkait tersebut pada tahap berikutnya. Sebab dalam melakukan sebuah koordinasi kesatuan tindakan, Komunikasi, pembagian kerja dan disiplin merupakan suatu hal yang sangat berpengaruh dan sangat penting yang harus dilakukan dengan baik agar nantinya koordinasi dan pencapaian tujuan dapat tercapai dan sesuai dengan apa yang diinginkan³⁰.

³⁰Isye Regina Altjie Manoppo, dkk. 2017. Fungsi Koordinasi Pemerintah Desa Dalam Pelaksanaan Pembangunan (Studi di Desa Buise Kecamatan Siau Timur Kabupaten Sitaro). Jurnal Ilmu Pemerintahan. Volume 2 No.2. ISSN : 2337- 5736

Selanjutnya, Pusat Peringatan Dini Lokal di Kabupaten Kampar yang dalam hal ini adalah Pusat Pengendalian Operasional (PUSDALOPS) berada di bawah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar yang berfungsi sebagai pusat operasi, pengendalian, dan peringatan, dimana informasi mengenai bencana kabut asap dianalisa dan disebarluaskan. PUSDALOPS juga memiliki semua data informasi mengenai kebencanaan yang ada di Kabupaten Kampar. Maka berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 7 Tahun 2010 tentang Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kampar pada Pasal 4 mengatakan memiliki tugas:

- 
- a. Menetapkan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan darurat, rehabilitasi, serta rekonstruksi secara adil dan setara.
 - b. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan.
 - c. Mengkoordinasi, menyusun, menetapkan, dan menginformasikan peta rawan bencana.
 - d. Menyusun dan menetapkan prosedur terhadap penanggulangan bencana.
 - e. Melaporkan penyelenggaraan penanggulangan bencana kepada kepala daerah setiap sebulan sekali dalam kondisi normal dan setiap saat dalam kondisi darurat bencana.
 - f. Mengendalikan pengumpulan dan menyalurkan uang dan barang.
-

- g. Mempertanggung jawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- h. Melaksanakan kewajiban lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan³¹.

Maka mengingat Indonesia merupakan bagian dari komunitas dunia yang bertanggungjawab untuk melindungi rakyatnya sendiri dari ancaman bencana yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana yang mana Undang-Undang tersebut bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada kehidupan dan penghidupan yang ada bagi rakyat Indonesia dari bencana dengan cara menyelenggarakan penanggulangan bencana secara terencana, terpadu dan terintegrasi³².

Dengan demikian, akibat permasalahan mengenai bencana kabut asap pada setiap tahun selalu terjadi di Provinsi Riau, dan Kabupaten Kampar merupakan salah satu daerah yang termasuk dalam enam daftar daerah rawan kabut asap yang memiliki jumlah penduduk terbanyak dari daerah rawan bencana kabut asap lainnya.

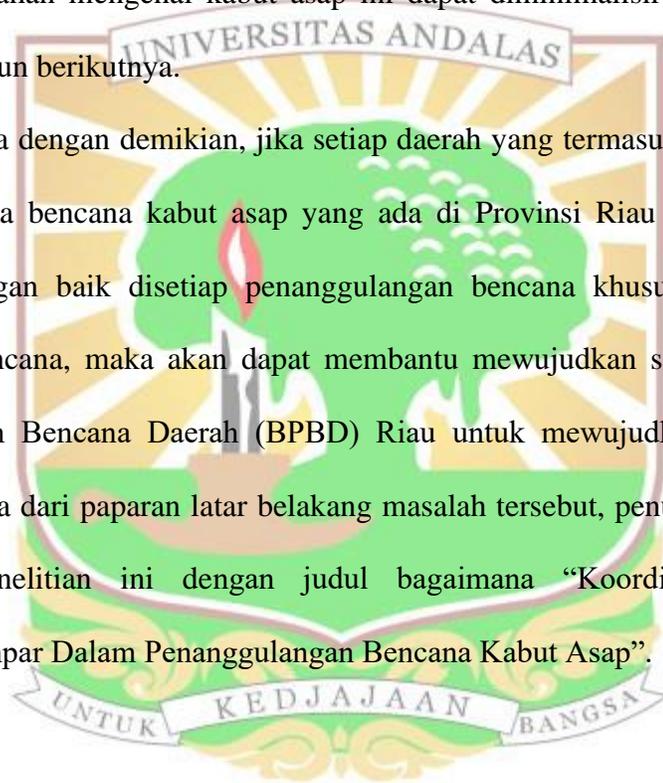
Oleh sebab itu, disini peneliti tertarik untuk dapat melihat dan mengetahui bagaimana koordinasi yang dilakukan oleh instansi terkait dalam penanggulangan bencana kabut asap yang ada di Kabupaten Kampar dalam hal ini yaitu Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar, Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Kampar dan Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar.

³¹Peraturan Daerah Kabupaten Kampar No 07 Tahun 2010 Tentang Badan Penanggulangan Daerah Kabupaten Kampar

³²Roni Ekha Putera. 2018. Mitigasi Pengurangan Risiko Bencana Gempa Bumi Dari Perspektif Implementasi Kebijakan. Depok : RajaGrafindo Persada

Karena memang sudah sangat diperlukan sekali koordinasi yang tepat dari masing-masing instansi tersebut dalam upaya penanggulangan bencana agar tidak terjadi lagi masalah yang dapat menghambat percepatan dari penanganan bencana khususnya didalam pencegahan bencana kabut asap yang ada di Kabupaten Kampar. Maka permasalahan mengenai kabut asap ini dapat diminimalisir dan tidak terjadi lagi disetiap tahun berikutnya.

Sehingga dengan demikian, jika setiap daerah yang termasuk kedalam daerah rawan terjadinya bencana kabut asap yang ada di Provinsi Riau dapat melakukan koordinasi dengan baik disetiap penanggulangan bencana khususnya pada tahap pencegahan bencana, maka akan dapat membantu mewujudkan slogan dari Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Riau untuk mewujudkan “Riau Tanpa Asap”. Sehingga dari paparan latar belakang masalah tersebut, penulis tertarik untuk mengambil penelitian ini dengan judul bagaimana “Koordinasi Pemerintah Kabupaten Kampar Dalam Penanggulangan Bencana Kabut Asap”.



1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan kepada latar belakang di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah Bagaimana Koordinasi Pemerintah Kabupaten Kampar Dalam Penanggulangan Bencana Kabut Asap ?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah Untuk melihat dan mengetahui bagaimana Koordinasi antara Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Kampar, Dinas Kesehatan Kabupaten Kampar dan Dinas Lingkungan Hidup Kampar dalam penanggulangan bencana kabut asap yang terjadi di Kabupaten Kampar Provinsi Riau.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut, penelitian tentang Koordinasi Pemerintah Kabupaten Kampar Dalam Penanggulangan Bencana Kabut Asap ini dapat memberikan manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis :

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini dapat memberi kontribusi ilmiah pada jurusan Administrasi Publik terutama terhadap kajian tentang koordinasi antar satuan kerja perangkat daerah khususnya dalam penanggulangan bencana kabut asap. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi penelitian yang relevan bagi penelitian yang selanjutnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi rujukan bagi Pemerintahan Kabupaten Kampar khususnya terkait dengan koordinasi antar satuan kerja perangkat daerah khususnya dalam penanggulangan bencana kabut asap.