

DI BALIK

TRAGEDI

ASAP

CATATAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN 2015

Di Balik Tragedi Asap:

Catatan Kebakaran Hutan
dan Lahan 2015



2015

Penulis

Trinirmalaningrum

Nurdiyansah Dalidjo

Frans R. Siahaan

Untung Widyanto

Ivan Aulia Achsan

Tika Primandari

Karana Wijaya Wardana

Editor

Frans R. Siahaan

Nurdiyansah Dalidjo

Cover & Layouter

Y. Duta Kurnia Utama

The Asia Foundation adalah organisasi pembangunan internasional bersifat nirlaba yang berkomitmen untuk mewujudkan keterbukaan dan kesejahteraan di kawasan Asia Pasifik melalui program perbaikan kebijakan dan hukum, peningkatan tata kelola pemerintahan, peningkatan tata kelola lingkungan, reformasi ekonomi dan pembangunan, penguatan keadilan gender dan partisipasi kelompok marjinal, dan peningkatan kerja sama regional. The Asia Foundation terbuka untuk bekerja sama dengan kelompok masyarakat dan para pemimpin yang inovatif dalam mempercepat reformasi dan membangun institusi yang efektif

Perkumpulan Skala merupakan lembaga nirlaba yang beranggotakan para jurnalis dan didirikan tahun 2005 di Jakarta dengan badan hukum perkumpulan. Selain bekerja untuk meningkatkan kapasitas anggota, kami juga menjalin kemitraan melalui divisi riset, media/kampanye, dan program berbagai isu, terutama perubahan iklim, pengurangan risiko bencana, kearifan lokal, serta pembangunan yang berkelanjutan.

Jl. Wahid Hasyim No.2

Jakarta Pusat, 10340

Tel : +62 (21) 3928755

www.perkumpulanskala.net

Ucapan Terima Kasih

Tim mengucapkan terima kasih atas dukungan data dan informasi maupun kontribusi berupa sumbangsih ide dan saran terhadap proses penyusunan buku ini, baik sebagai individu maupun perwakilan lembaga. Mereka yang telah membantu selama proses penyusunan buku ini, antara lain Sutopo Purwo Nugroho (Pusdatin dan Humas BNPB); Arimbi Heroepoetri; Soelthon Gussetya Nanggara (FWI); Iwan Gunawan (Bank Dunia); Rivan Prahasya (Transparency International Indonesia); Anung Karyadi (Koalisi Masy. Peduli Balita Korban Bencana Asap); Herry Purnomo dan Bayuni Shantiko (CIFOR dan IPB); Wira dan Yuyun Indradi (Greenpeace Indonesia); Anas Radin Syarif (AMAN); Mukri Friatna dan Edo Rakhman (WALHI); TEMPO; DisasterChannel.co; Planas PRB; Abdul Muhari; Roy Salam (IBC); Afrizal (Dit. PKHL KLHK); Margaretha Wahyuningsih, Fadila Ayu Hapsari, dan Rino Subagyo (The Asia Foundation); serta para peserta pada FGD yang kami selenggarakan di Jakarta.

Kata Pengantar

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia pada akhir tahun 2015 bukanlah sekadar bencana yang menghancurkan pepohonan, merusak ekosistem hutan, dan menyemburkan emisi karbon ke udara, tetapi adalah sebuah tragedi kemanusiaan yang menyebabkan 24 orang tewas, lebih dari 600 ribu orang menderita ISPA, dan sekitar 60 juta orang terpapar asap. Selain itu, sekitar 600 komunitas adat dan masyarakat lokal yang hidup di dalam dan sekitar hutan yang terbakar terpaksa harus mengungsi.

Kebakaran hutan dan lahan semakin layak disebut sebagai tragedi kemanusiaan jika melihat dampak dari kabut asap yang berimbas pada berbagai sektor kehidupan masyarakat secara luas. Di sektor pendidikan, kabut asap telah melumpuhkan aktivitas belajar-mengajar yang menyebabkan 4,7 juta siswa tidak bisa mengikuti pelajaran akibat ditutupnya 24.773 sekolah. Distribusi barang dan kebutuhan pokok masyarakat terganggu akibat lumpuhnya sektor perhubungan, bahkan 35 bandara terpaksa harus menghentikan operasinya selama puncak peristiwa kebakaran. Dampak kebakaran hutan dan lahan juga dirasakan oleh industri pariwisata dan sektor bisnis lainnya yang secara lengkap dapat dibaca dalam buku ini.

Banyak cerita di balik peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang tidak sepenuhnya diketahui oleh masyarakat luas. Cerita yang kerap terdengar lebih sering menonjolkan faktor alam dan musim kemarau yang panjang, ketidaksiapan aparat dalam mengantisipasi kebakaran hutan, serta lemahnya koordinasi antar-instansi. Hulu dari persoalan kebakaran hutan dan lahan sesungguhnya jauh di balik itu semua. Kebakaran hutan dan lahan yang selalu berulang setiap tahun merupakan potret dari buruknya tata kelola sistem perizinan industri berbasis hutan dan lahan yang tidak transparan, tidak akuntabel, dan tidak terintegrasi. Ada kepentingan ekonomi dan politik di balik pemberian izin yang sarat dengan praktik korupsi dan kolusi antara para elit dan korporasi yang berakibat pada tumpang tindih izin di lapangan. Pun, lemahnya pengawasan dan penegakan hukum atas peristiwa yang terjadi sebelumnya menjadi pemicu bagi terus berulangnya kebakaran hutan dan lahan di negeri ini.

Merujuk pada pengalaman-pengalaman sebelumnya, semua pihak dengan cepat melupakan peristiwa kebakaran hutan dan lahan seiring dengan redupnya pemberitaan di media massa. Tidak aneh jika kebakaran hutan dan lahan selalu berulang hampir setiap tahun. Kita semua seakan abai mengembangkan strategi yang komprehensif untuk mencegah peristiwa ini

terulang kembali. Bahkan, saat naskah buku ini disiapkan, atau hanya berselang 4 bulan dari puncak peristiwa kebakaran hutan dan lahan tahun 2015, sudah terlihat lagi titik-titik api yang mengindikasikan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. (Kompas.com, 8 Maret 2016)

The Asia Foundation melalui program SETAPAK (singkatan dari Selamatkan Hutan dan Lahan melalui Tata Kelola yang Baik) merasa penting untuk menerbitkan buku ini agar kita semua tidak begitu saja melupakan peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang telah merugikan kehidupan masyarakat luas. Buku ini disusun melalui penelusuran data, informasi, dan keterangan dari berbagai pihak yang punya keterkaitan dengan peristiwa kebakaran hutan dan lahan untuk mencari tahu apa penyebabnya, siapa pihak yang membakar hingga siapa yang mendapatkan keuntungan dari peristiwa ini. Beberapa rekomendasi juga dimunculkan untuk melengkapi hasil analisis terhadap peristiwa yang terjadi. Sebagai upaya untuk menjadi pengingat bagi kita semua, buku ini sengaja dibuat dalam gaya bahasa yang populer agar mudah dipahami oleh masyarakat awam sekali pun.

Terima kasih kami ucapkan kepada para penulis dari tim Perkumpulan Skala dan pihak-pihak lain yang telah berkontribusi terhadap penerbitan buku ini. Semoga buku ini dapat menjadi rujukan yang bermanfaat untuk mencegah terulangnya tragedi kemanusiaan akibat kebakaran hutan dan lahan pada masa-masa mendatang.

The Asia Foundation

hal 2

Menolak Lupa Kebakaran
Hutan dan Lahan

MENELUSURI REKAM JEJAK KARHUTLA

hal 12

Ekonomi-Politik Karhutla dan
Asap di Indonesia

Akar Persoalan Karhutla di Indonesia	12
Siapa yang Berwenang dan Bertanggung Jawab?	25
Menelisik Politik Anggaran Siapa	29
Diuntungkan dan Dirugikan?	32

hal 40

Catatan Kerugian dan Kerusakan pada Berbagai Sektor

Rugi pada Sektor Kehutanan dan Pertanian	43
Rugi pada Sektor Kesehatan	46
Rugi pada Sektor Pendidikan	50
Rugi pada Sektor Transportasi	52
Rugi pada Sektor Pariwisata	54
Rugi pada Sektor Bisnis	56

hal 74

Lemahnya Penegakan Hukum

hal 58

Dampak Sosial dan Ekologi

Kerugian pada Aspek Lingkungan	58
Masyarakat Lokal dan Masyarakat Adat Sebagai Korban	63
Ketika Masyarakat Melawan	69

hal 80

Melangkah ke Depan

Daftar Tabel

Tabel 1.	Rekapitulasi Areal Indikasi Kebakaran	18
Tabel 2.	Daftar Nama Korporasi di Riau untuk Audit Kepatuhan Tahun 2014	35
Tabel 3.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pertanian dan Kehutanan	44
Tabel 4.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Kesehatan	47
Tabel 5.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pendidikan	51
Tabel 6.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Transportasi	52
Tabel 7.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pariwisata	54
Tabel 8.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhutla dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Perdagangan dan Sektor Manufaktur dan Pertambangan	56
Tabel 9.	Luasan Gambut yang Terbakar Menurut Provinsi	59

Daftar Gambar

Gambar 1.	Luas Hutan dan Lahan Terbakar Tahun 2015	11
Gambar 2.	Dasar Peristiwa Karhutla	13
Gambar 3.	Akumulasi Titik Panas di Sumatera Januari 2006-Januari 2015	14
Gambar 4.	Akumulasi Titik Panas di Kalimantan Januari 2006-Januari 2015	15
Gambar 5.	Titik Panas Tahun 2000 - 2015	16
Gambar 6.	Para Pihak Terkait Karhutla	20
Gambar 7.	Harga Lahan Tebas dan Tebang	21
Gambar 8.	Harga Lahan Siap Tanam	21
Gambar 9.	Harga Lahan Siap Panen Sawit	22
Gambar 10.	Titik Panas dan Pilkada	23
Gambar 11.	Yang Terbakar di Lahan Korporasi	24
Gambar 12.	Tren Alokasi Anggaran Pengendalian Karhutla di KLHK Tahun 2013-2016	30
Gambar 13.	Nilai Total Kerusakan dan Kerugian	36
Gambar 14.	Kerugian Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan	42
Gambar 15.	Perkiraan Kerugian Akibat Kebakaran Hutan Juni-Oktober 2015	43
Gambar 16.	ISPU Tertinggi di Enam Provinsi yang Terdampak pada September-Oktober 2015	46
Gambar 17.	Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Lingkungan Hidup Akibat Kebakaran Hutan dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015	61
Gambar 18.	Perkiraan Biaya Pembangunan Pemulihan Lahan Gambut	62
Gambar 19.	Analisa Prioritas Bantuan ke Komunitas di Sumatera dengan Menggunakan Analisis Heat Map Sebaran Titik Api	64
Gambar 20.	Analisa Prioritas Bantuan ke Komunitas di Kalimantan dengan Menggunakan Analisis Heat Map Sebaran Titik Api	65
Gambar 21.	Total Jumlah Titik Api Januari-Oktober 2015	66
Gambar 22.	Karikatur Si Juki	73

Daftar Singkatan

AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
AS	Amerika Serikat
ASITA	Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies
Bapedal	Badan Pengendalian Dampak Lingkungan
BNPB	Badan Nasional Penanggulangan Bencana
BMKG	Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika
BPBD	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
BPPT	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi
BRG	Badan Restorasi Gambut
CIFOR	Center for International Forestry Watch
CO2	Karbon dioksida
DALA	Damage and Loss Assessment
Ditjen KSDAE	Direktorat Jenderal KOnservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem
Ditjen PPI	Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Caribbean
FGD	Focus group discussion
FWI	Forest Watch Indonesia
GFED4	The Global Fire Emissions Database version 4
Ha	Hektar
HFI	Humanitarian Forum Indonesia
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HTI	Hutan Tanaman Industri
IBC	Indonesia Budget Center
Inpres	Instruksi Presiden
IPB	Institut Pertanian Bogor
ISPU	Indeks Standar Pencemar Udara
ISPA	Infeksi saluran pernapasan akut
IUPHHK-HA	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam

IUPPHK-HTI	Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri
Jokowi	Joko Widodo
Kalbar	Kalimantan Barat
Kalsel	Kalimantan Selatan
Kalteng	Kalimantan Tengah
Kaltim	Kalimantan Timur
Kaltara	Kalimantan Utara
Kapusdatin-Humas	Kepala Pusat Data dan Informasi dan Hubungan Masyarakat
Karhutla	Kebakaran hutan dan lahan
Kemenkes	Kementerian Kesehatan
Kepri	Kepulauan Riau
KLH	Kementerian Lingkungan Hidup
KLHK	Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Kopolhukum	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
KpSHK	Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
NASA	National Aeronautics and Space Administration
OKI	Ogan Komering Ilir
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDB	Produk Domestik Bruto
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
Pergub	Peraturan Gubernur
Pilkada	Pemilihan Kepala Daerah
Planas PRB	Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana
POLRI	Polisi Republik Indonesia
PPNS	Penyidik Pegawai Negeri Sipil
PT	Perseroan Terbatas
RAPBN	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
REB	Rumah Evakuasi Balita
REDD	Reducing emissions from deforestation and forest degradation
RT	Retweet (terkait dengan status pada Twitter)
RT	Rukun Tetangga
RTRW	Rencana Tata Ruang dan Wilayah
Satgas	Satuan Tugas

SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SDM	Sumber daya manusia
STIK	Sekolah Tinggi Ilmi Kepolisian
Sumsel	Sumatera Selatan
Sumut	Sumatera Utara
TAF	The Asia Foundation
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TII	Transparency International Indonesia
UKP4	Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan
UU	Undang-Undang
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
Wisman	Wisatawan mancanegara
Wisnus	Wisatawan nusantara
WWF	World Wildlife Fund



Menolak Lupa Kebakaran Hutan dan Lahan

Sepanjang tahun 2015, rasanya energi kita habis untuk menangani kebakaran hutan dan lahan (karhutla) serta kabut asap. Ada kesan bahwa pemerintah menjadi gagap dan gugup menangani karhutla dan kabut asap, padahal peristiwa tersebut bukan kali pertama ditangani oleh Indonesia. Hampir setiap tahun, kejadian yang sama terus terjadi. Dan setiap tahun pula, Indonesia menerima kritikan tajam dari negara tetangga atas pengiriman asap.

Pada puncaknya, karhutla dan kabut asap yang terjadi sejak Juni sampai Oktober 2015 telah meneror puluhan juta penduduk di Sumatera dan Kalimantan. Penanganan terhadap upaya pemadaman api dan penanggulangan asap menghadapi banyak tantangan. Pada akhirnya api dan asap memang berhenti menjelang akhir tahun. Namun, itu mungkin tidak akan terjadi tanpa adanya faktor alam berupa musim penghujan yang hadir pada penghujung tahun 2015.



Sumber: WALHI

Catatan resmi Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) pada peristiwa karhutla dan kabut asap yang terjadi pada rentang Juni sampai Oktober 2015, menyebutkan bahwa dampak karhutla (per 28 Oktober 2015) mengakibatkan sebanyak 24 orang meninggal dunia, lebih dari 600 ribu jiwa menderita ISPA (infeksi saluran pernapasan akut), dan - yang mencengangkan - prediksi kerugian ekonomi mencapai Rp 221 triliun. Jumlah yang fantastis karena setara dengan 1,9 persen dari PDB (Produk Domestik Bruto) Nasional. Maka, tak berlebihan jika Dr. Sutopo Purwo Nugroho, Kepala Pusat Data Informasi dan Hubungan Masyarakat (Kapusdatin-Humas) BNPB menyatakan bahwa kebakaran hutan sudah menghambat laju pembangunan di Indonesia.

Menurut catatan KLHK (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan), jumlah hutan dan lahan yang terbakar telah mencapai luasan hingga 2,61 juta hektar (ha) yang tersebar di hampir seluruh provinsi di Indonesia (32 provinsi), kecuali Provinsi DKI Jakarta dan Kepulauan Riau (Kepri). Sedangkan BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi) melaporkan ada sekitar 2,4 juta ha hutan dan lahan yang habis terbakar. Saat itu, kabut asap pun mengepung sekitar 80 persen wilayah Indonesia dan tersebar hingga ke sejumlah negara tetangga. Kebakaran terbesar terjadi di Provinsi Sumatera Selatan (Sumsel), Riau, Jambi, Kalimantan Tengah (Kalteng), Kalimantan Selatan (Kalsel), Kalimantan Barat (Kalbar), dan Papua.

Peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 amat penting untuk mendapat perhatian karena kompleksitas persoalan yang terjalin di dalamnya dan juga dampaknya yang besar. Pada tahun-tahun sebelumnya, kebakaran dan asap tidak sehebat itu. Walaupun tahun 1997 Indonesia mengalami hal yang sama dengan jumlah hutan dan lahan yang terbakar mencapai 9,2 juta ha, tetapi api relatif dapat cepat ditangani. Persoalan ketidaksiapan pada pengalaman di tahun 2015 lalu, diakui oleh Sutopo, bahwa kepemimpinan (*leadership*) menjadi hal strategis dalam manajemen krisis. Tahun 2013 dan 2014, kebakaran bisa diselesaikan dalam jangka waktu yang relatif lebih pendek dibandingkan yang terjadi di tahun 2015, yaitu pada kisaran 2 sampai 3 minggu. Saat itu, koordinasi bencana diserahkan kepada BNPB, sehingga BNPB dapat mengerahkan sekaligus berkoordinasi secara bebas dengan TNI, POLRI, kementerian/ lembaga terkait, dan pihak-pihak lain yang berhubungan.

Sementara untuk karhutla dan kabut asap yang terakhir, sejak Januari 2015, Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah memerintahkan kepada menteri dan kepala daerah untuk bersiap mengantisipasi dan mengatasi karhutla yang diprediksi akan terjadi. Arahan Jokowi itu mengacu pada data BMKG (Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika) terkait kemarau dan kerawanan titik api yang ada di Indonesia. Saat itu Presiden Jokowi menunjuk Menteri LHK sebagai Ketua Satgas. Namun ketika karhutla terjadi dan kemudian meluas, penanganan pun diambil alih oleh Menteri Kopolhukam (Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan). BNPB hanya mendapatkan porsi untuk memberikan bantuan dan pendampingan kepada KLHK dan pemerintah daerah untuk melakukan penanganan.



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Menanggapi situasi yang terjadi, BNPB melalui Sutopo berkomentar, "Kalau kita melihat konstitusi, ini sudah tidak sesuai dengan undang-undang (Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana). Karena kalau menurut undang-undang, ketika terjadi bencana, maka komandannya adalah BNPB di tingkat nasional dan BPBD (Badan Penanggulangan Bencana Daerah) di tingkat daerah. Maka, pada kejadian karhutla tahun 2015, terdapat dugaan bahwa pemerintah sendiri lalai pada undang-undang di mana penanganan karhutla seharusnya berada di tangan BNPB, bukan KLHK atau Kemenkopolhukam. Tetapi pendapat Sutopo tersebut bisa diperdebatkan lagi karena peristiwa karhutla pada awalnya memang tidak ditetapkan sebagai "status bencana (nasional)." Dengan belum ditetapkannya peristiwa karhutla sebagai bencana, maka BNPB belum memiliki kewenangan sebagai komandan penanganan karhutla. Saat itu pemerintah pusat cukup hati-hati dalam menetapkan status bencana karena penetapan status bencana berimplikasi pada anggaran dan mobilisasi sumber daya yang dibebankan pada pemerintah pusat.

Penunjukkan kepada KLHK untuk menangani karhutla sesungguhnya bukanlah suatu kesalahan atau mengabaikan peran BNPB. Hal itu disebabkan bahwa KLHK juga memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi koordinasi dengan hadirnya Direktur Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan pada Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim (Ditjen PPI). Namun



Sumber: WALHI

sayangnya, KLHK - yang merupakan hasil penggabungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Kehutanan - di mana para pejabatnya baru saja dilantik pada Juni 2015, tiba-tiba menghadapi tantangan besar. Tantangan tersebut adalah peristiwa karhutla yang terjadi bersamaan di saat KLHK tengah melakukan pembenahan struktur dan staf yang baru. Situasi ini penting untuk dilihat, meski bukan pula menjadi dalih pemakluman.

Koordinasi tampaknya sering dijadikan sebagai "kambing hitam" untuk mengatakan kita seolah belum mampu menangani persoalan karhutla dan kabut asap. Pada awalnya informasi tentang lokasi-lokasi titik panas (*hot spots*) telah disampaikan oleh BMKG ke instansi terkait sebagai data awal untuk peringatan dini (*early warning*) agar ditindaklanjuti dan

dikoordinasikan di antara mereka. Namun, koordinasi yang lemah berakibat pada lambannya penanganan karhutla dan berdampak pada meluasnya kebakaran.

Terlepas dari koordinasi yang lemah, KLHK sesungguhnya telah menindaklanjuti informasi dari BMKG. Siti Nurbaya sebagai Menteri LHK - seperti yang dikutip dari *TEMPO* - merespon informasi tersebut dengan meneruskannya ke pemerintah daerah, bahkan gubernur ditelepon langsung oleh Ibu Menteri. Tetapi, peringatan dini yang semestinya dapat menjadi lampu merah, justru luput dijadikan sebagai sistem peringatan dini dalam bencana pada level pemerintah daerah.

Ada beberapa kemungkinan mengapa pemerintah daerah tampak abai terhadap hal itu. Salah satu yang penting untuk dicatat, adalah peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 terjadi bersamaan dengan proses Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah). Pilkada tidak secara langsung menjadi penyebab karhutla, tetapi hubungan tersebut bisa saja ditelisik dari fakta banyaknya izin yang diterbitkan kepala daerah menjelang Pilkada. Izin-izin tersebut diberikan oleh kepala daerah kepada pihak-pihak yang bergerak di industri berbasis hutan dan lahan, seperti perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Izin-izin industri inilah yang kemudian dalam praktiknya diduga melakukan proses pembersihan lahan (*land clearing*) dengan cara membakar di wilayah konsesi mereka.

Selain persoalan pemberian izin, para kepala daerah petahana (*incumbent*) kala itu sedang sibuk dalam proses tahapan Pilkada dan kampanye. Sehingga, kepala daerah ini abai dalam penanganan karhutla saat itu.

Pengalaman karhutla dan kabut asap yang telah terjadi di tahun-tahun sebelumnya, seharusnya menjadikan pemerintah lebih gesit dalam mengantisipasi dan mengatasi peristiwa tersebut. Karhutla yang berlarut-larut berimbas pada bencana kabut asap yang menimbulkan kerugian berlipat ganda bagi negara serta mengancam kehidupan manusia, terutama masyarakat yang tinggal di dalam atau sekitar hutan dan lahan yang terbakar dan terpapar kabut asap. Penanganan karhutla juga perlu segera ditangani untuk mempercepat dan mempermudah proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dalam penegakan hukum jika terdapat dugaan pada penyalahgunaan perizinan dan kesengajaan membakar hutan atau lahan.

Banyak protes dan desakan dari berbagai pihak agar pemerintah bisa menyelesaikan krisis karhutla dan kabut asap. Selain desakan dari gerakan masyarakat sipil, protes negara tetangga pun rupanya tidak cukup membuat "telinga" pemerintah memerah. Sehingga, tahun lalu kita bisa melihat betapa penanganan karhutla tampak lamban. Negara justru kalah cepat dengan inisiatif spontan dari masyarakat di berbagai daerah yang terjun langsung menangani bencana.

Ada begitu banyak inisiatif penanganan sekaligus perlawanan yang dilakukan masyarakat dan organisasi masyarakat sipil dalam mengisi kekosongan dari ketidakhadiran negara dalam masalah karhutla dan kabut asap tahun lalu. Sebut saja Koalisi Masyarakat Peduli Balita Korban Asap yang dimotori oleh Emmy Hafild dengan dukungan ibu-ibu dari berbagai kalangan untuk menyediakan rumah aman dari asap bagi para balita. Melalui media sosial, para pendukung koalisi tersebut - dibantu oleh Anung Karyadi - menggandeng rekan-rekan dan banyak jaringan secara *getok tular*. Informasi pun tersebar ke berbagai kalangan, mulai dari artis, ibu rumah tangga, legislator, aktivis, mahasiswa, sampai pegawai kantor yang memberikan sumbangan sukarela. Gerak cepat juga datang dari Humanitarian Forum Indonesia (HFI) bekerja sama dengan Platform Nasional Pengurangan Risiko Bencana (Planas PRB) dan *DisasterChannel.co* dalam membuat "Gerakan Satu Juta Masker" untuk memberikan bantuan bagi masyarakat korban asap. Media massa tak ketinggalan ambil peran, seperti *Prambors Radio* yang ikut mengumpulkan sumbangan dalam bentuk masker dari pendengarnya. Mereka memanfaatkan media sosial untuk merangkul berbagai pihak untuk membantu masyarakat yang menjadi korban asap.

Tidak hanya itu, masyarakat sipil yang prihatin dengan peristiwa karhutla dan kabut asap, ikut ambil bagian dalam proses evakuasi korban, pengumpulan data dan informasi tandingan tentang data *hot spots* bagi publik, pembuatan posko pengaduan, hingga kampanye, advokasi, dan pelaporan kasus, baik pidana, perdata, dan sanksi administrasi.

Upaya spontan itulah yang kemudian mendesak pemerintah untuk segera ikut ambil bagian. Salah satunya adalah Kementerian Sosial yang tergerak datang dan membuka “lapak” menjelang Presiden Jokowi berkunjung ke Pulang Pisau, Kalimantan Tengah, yang terkena imbas asap dengan parah.

Carut marut penanganan karhutla menunjukkan ada yang salah dalam prosesnya. Pemerintah seperti abai terhadap Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Begitu pula terhadap Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara yang sudah jelas mengatur penetapan status darurat jika angka Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU)¹ telah mencapai 300. Faktanya, terdapat daerah yang menyatakan darurat ketika ISPU mencapai 500.

Saling tuding pun terjadi saat api semakin membesar. Pihak pemerintah daerah merespon dengan mengatakan tidak memiliki anggaran untuk mengatasinya. Di sisi lain, pemerintah pusat baru bisa mengintervensi ketika ada aba-aba berupa pernyataan darurat dari pemerintah daerah. Padahal sesuai dengan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, tanggung jawab pemerintah daerah adalah menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, pengurangan risiko bencana, dan pengalokasian dana bencana dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Tanggung jawab daerah juga diatur dalam Instruksi Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Fungsi pemerintah daerah di tingkat kabupaten/kota adalah melakukan pengendalian dan alokasi biaya di dalam APBD di kabupaten/kota.

Soal anggaran, BNPB sendiri telah memiliki anggaran untuk menangani karhutla tahun 2015. BNPB menggunakan dana siap pakai sebesar Rp 385 milyar. Sebagian besar dana tersebut terpakai untuk operasi darurat asap sesuai imbauan Presiden Jokowi, antara lain dihabiskan untuk biaya pembuatan hujan buatan, sewa dan operasional pemboman air (*water bombing*), dan operasional posko di daerah. Dana tersebut ternyata jauh dari cukup untuk menangani karhutla hingga tuntas sebab angka tersebut disiapkan dengan asumsi bahwa lembaga dan kementerian lain serta pemerintah daerah telah menyiapkan dana penanggulangan karhutla sendiri.

¹ Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) atau *air pollution index* adalah laporan kualitas udara yang menerangkan seberapa bersih atau tercemarnya kualitas udara serta dampaknya terhadap kesehatan selama beberapa jam atau hari. Penetapan ISPU diatur berdasarkan Keputusan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) Nomor KEP-107/Kabapedal/11/1997 dan ditetapkan dengan mempertimbangkan tingkat mutu udara terhadap kesehatan manusia, hewan, tumbuhan, bangunan, dan nilai estetika. Pencemaran udara memiliki lima level, yaitu baik (skor ISPU 0 sampai 50), sedang (skor ISPU 51 sampai 100), tidak sehat (skor ISPU 101 sampai 199), sangat tidak sehat (skor ISPU 200 sampai 299), dan berbahaya (skor ISPU 300 sampai 500). Pada level berbahaya, kualitas udara berada pada situasi berbahaya dan merugikan kesehatan serius, seperti batuk, iritasi mata, sakit tenggorokan, dan lain-lain.

Tudingan bahwa perusahaan harus bertanggung jawab pada peristiwa karhutla, lalu bermunculan. Keterlibatan mereka memang tidak bisa disangkal. Dengan geram, Sutopo menyatakan, "Merekalah yang melakukan pembakaran!" Ucapan Kepala Pusdatin-Humas BNPB tersebut melalui Twitter diikuti dengan foto kemunculan tunas sawit di lahan yang terbakar. "Lahan bekas kebakaran di Nyaru Menteng, Palangkaraya sudah ditanami kelapa sawit. Habis bakar, terbitlah sawit!" begitulah kicauan Sutopo yang kemudian di-RT (*retweet*) dan sempat menjadi *trending topic* di media sosial. Hal itu membuka topik panas yang menguatkan perbincangan lebih lanjut terkait keterlibatan korporasi terhadap pembakaran hutan dan lahan.

Yuyun Indradi dari Greenpeace Indonesia menegaskan bahwa ada modus pembakaran hutan dan lahan di luar lahan konsesi, sehingga memperluas areal perkebunan. Titik kebakaran di luar areal perkebunan itu menjadi alat penyangkal bagi perusahaan ketika dituding sebagai biang pembakaran. "Perusahaan pun ada yang mengaku menjadi korban kebakaran," kata Yuyun menunjukkan situasi yang ironis.

Beragam modus pembakaran hutan dan lahan yang dilakukan korporasi menjadi kian sulit dibuktikan karena data konsesi lahan di Indonesia yang belum jelas. Padahal, menurut Yuyun, terbukanya data konsesi lahan justru dapat digunakan untuk menelusuri asal-usul titik api, sehingga jelas penanggung jawabnya. Berangkat dari alasan itulah Greenpeace Indonesia melakukan kampanye "Kepo Itu baik" untuk mendorong pihak KLHK membuat dan membuka data ke publik.

Sementara itu, besarnya keterlibatan korporasi dalam peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 juga dikuatkan oleh laporan yang disusun Bank Dunia yang menyatakan bahwa ada keuntungan di balik kerugian karhutla. Pada dokumen yang berjudul *The Cost of Fire*,² Bank Dunia mencatat bahwa 85 persen arus kas yang dihasilkan dari keuntungan ekonomi, dikantongi oleh para elit lokal dan korporasi.

Sedangkan CIFOR (Center for International Forestry Research) merinci bahwa terdapat 20 pihak terkait karhutla, beberapa di antaranya yang penting digarisbawahi adalah pengklaim lahan, pemasar lahan, kelompok tani, elit lokal, dan pengusaha sawit. CIFOR menyebutkan bahwa distribusi keuntungan pada saat jual-beli lahan di lapangan, tersebar mulai dari penebas dan penebang hutan/lahan, pengurus kelompok tani, oknum aparat desa dan kecamatan, pemasar lahan, hingga pengklaim lahan. Mereka inilah aktor yang mendapatkan keuntungan ekonomi paling kecil. Namun elit lokal (seperti kepala daerah, oknum pejabat pemerintah, dan pengurus kelompok tani) dan perusahaan/pengembang perkebunan adalah yang mendapat keuntungan terbesar di balik peristiwa karhutla.

2 The World Bank: *The Cost of Fire: An Economic Analysis of Indonesia's 2015 Fire Crises* (The World Bank, Jakarta: 2016), h. 3.

Terkait dengan regulasi, berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, luas lahan yang boleh dibuka dengan cara dibakar maksimal dua hektar dengan persyaratan khusus. Tapi izin ini hanya diberikan kepada masyarakat lokal untuk corak perladangan tradisional yang menerapkan praktik-praktik kearifan lokal pada lingkup yang kecil (1 sampai 2 ha). Izin ini sama sekali tidak dimaksudkan untuk korporasi. Namun ada peraturan di tingkat daerah, seperti Pergub No. 1 Tahun 2010 yang tidak sesuai dengan regulasi. Contohnya adalah yang terjadi di Kalteng di mana masyarakat diizinkan membakar 2 sampai 5 ha dengan izin dari camat, lalu lurah dan kepala desa dapat memberikan izin 1 sampai 2 ha, dan kemudian di tingkat RT (Rukun Tetangga) diperbolehkan membakar hanya 1 ha. Sehingga secara kumulatif dalam satu hari, camat dapat memberi izin sampai 100 ha. Ini menunjukkan bahwa ada disharmonisasi regulasi di tingkat pusat dan daerah.

Bila membaca aturan main, sebenarnya peraturan dan perundang-undangan terkait lingkungan hidup di Indonesia, sudah sangat baik. Hal itulah yang sempat diakui oleh Arimbi Heroepoetri, ahli hukum lingkungan. Sayangnya, peraturan dan perundang-undangan yang ada mengalami hambatan pada proses implementasi.

“Sejak awal penentuan lahan yang akan dimanfaatkan saja sudah *semerawut*. Data lembaga yang berwenang yang satu dengan yang lain berbeda (tanpa mau membeberkan siapa lembaga berwenang tersebut), sehingga bila kami ditanya siapa yang harus bertanggung jawab atas kebakaran di lahan tersebut, si A atau si B? *Wong* datanya kami tidak ada,” ucap Arimbi.

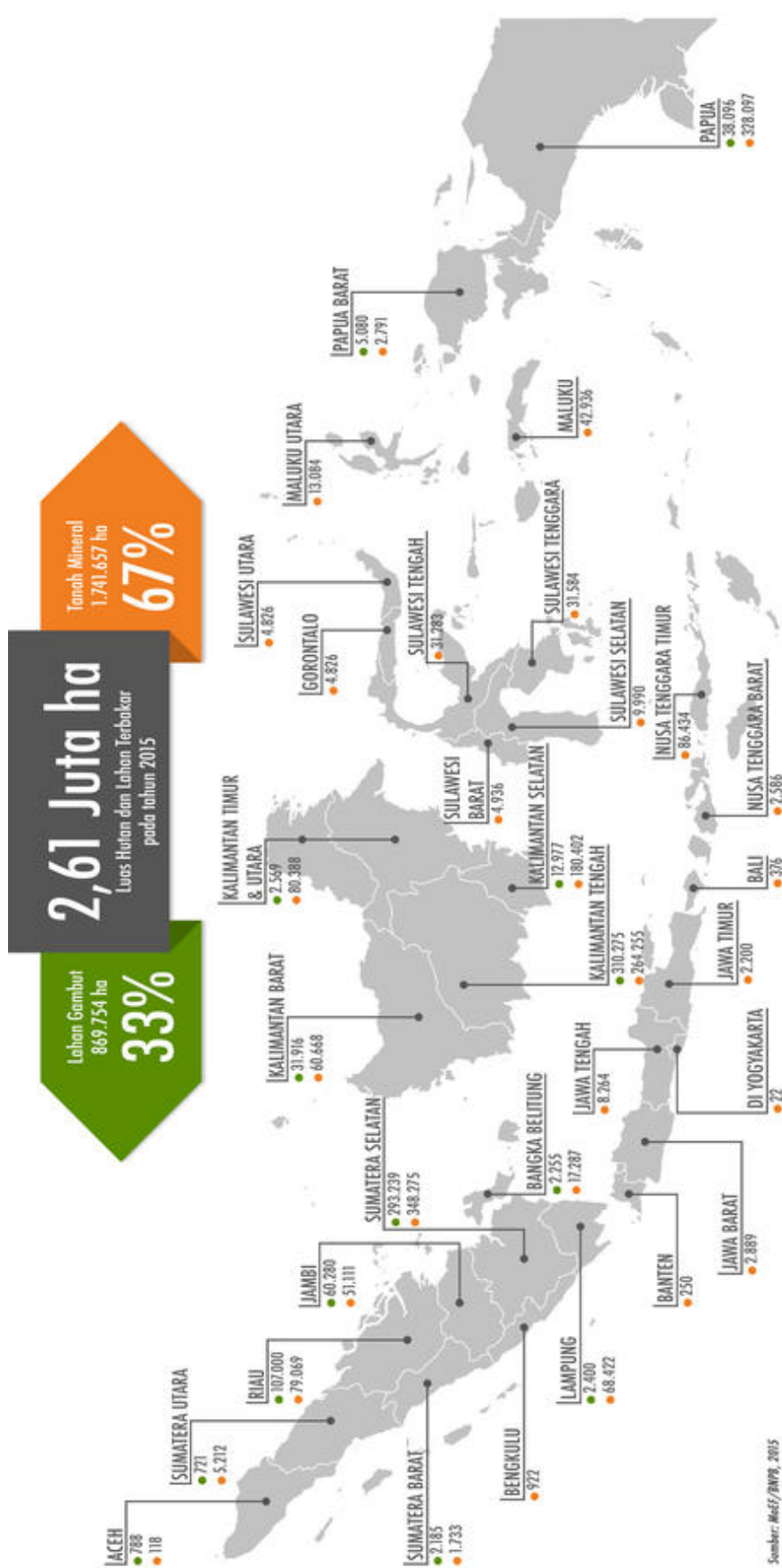
Upaya hukum saat ini tengah dilakukan oleh KLHK. Namun lantaran sulit membuktikan perusahaan-perusahaan yang diduga melakukan pembakaran secara sengaja, maka pemerintah mengubah strategi dengan cara menerapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Dengan UU tersebut, perusahaan pemegang konsesi yang lahannya terbakar akan dianggap lalai serta diberi sanksi administrasi ringan, sedang, dan berat. Sanksi ringan berupa teguran dan kewajiban merehabilitasi lahan bekas areal kebakaran, sanksi sedang berupa pembekuan izin selama enam bulan dan merehabilitasi bekas areal kebakaran, serta sanksi berat berupa pencabutan izin lingkungan disertai gugatan pidana dan perdata.

Selain penegakan hukum, perbaikan penanganan karhutla, terutama di kawasan gambut, direspon pemerintah dengan cara membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) yang diketuai oleh Nazir Fuad pada pertengahan Januari 2016. BRG ini - sebagai lembaga non-struktural yang bertanggung jawab langsung kepada presiden - akan bekerja sampai 5 tahun ke depan untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi restorasi gambut hingga tahun 2020.

Dampak besar peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 memang sangat mengenaskan. Hutan yang dibanggakan sebagai sumber pendapatan negara dan yang kaya akan keanekaragaman hayati, seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan masyarakat Indonesia, namun peristiwa karhutla dan asap justru memberikan kerugian bagi negara dan masyarakat.

Untuk itulah, Perkumpulan Skala dan The Asia Foundation, berupaya menelisik kembali peristiwa karhutla dan kabut asap tahun 2015. Data yang dituliskan merupakan kompilasi dari berbagai hasil riset dan proses diskusi dengan berbagai pakar, pengambil keputusan, serta aktivis pemerhati persoalan hutan dan karhutla di Indonesia. Kami juga melakukan diskusi kelompok terfokus (FGD) sebanyak dua kali. Pada FGD pertama, kami mengundang perwakilan BNPB, KLHK, Forest Watch Indonesia (FWI), Bank Dunia, Greenpeace Indonesia, serta ahli hukum dan penggiat kebencanaan yang mewakili individu dan lembaga terkait. Sementara pada FGD kedua, kami mengundang KLHK kembali melalui Ditjen Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Transparency International Indonesia (TII), Koalisi Masyarakat Peduli Balita Korban Asap, dan CIFOR. Tidak hanya itu, untuk mendapatkan informasi dari masyarakat, kami mewawancarai sejumlah masyarakat langsung di lapangan untuk mengisahkan situasi yang mungkin luput dari bidikan media pasca-karhutla dan kabut asap 2015. Informasi ini kami rasakan sangat penting karena di sejumlah daerah terdapat anak-anak yang terpaksa tidak bersekolah lebih dari 1 bulan. Belum lagi ada dampak jangka panjang dari kesehatan, pendidikan, dan sektor lain yang seringkali tak dipertimbangkan dan sulit diakumulasikan.

Meski karhutla dan kabut asap tahun 2015 telah berlalu, namun hadirnya buku ini akan mengingatkan kita kembali bahwa kita menolak untuk lupa pada peristiwa tersebut. Buku ini diterbitkan dengan tujuan untuk mengambil pengalaman dan pembelajaran dalam menghadapi kemungkinan karhutla ke depan. Semoga buku ini menjadi sumbangan berarti bagi pembaca.



Gambar 1. Luas Hutan dan Lahan Terbakar Tahun 2015

Sumber: MoEF/BNPB, 2015



Ekonomi-Politik Karhutla dan Asap di Indonesia

Akar Persoalan Karhutla di Indonesia

Karhutla tercatat telah terjadi di Indonesia sejak tahun 1877. Ketika itu, pendataan terhadap penyebab, sebaran, maupun prediksi kerugian karhutla, belum diketahui secara pasti. Baru pada saat peristiwa serupa terjadi kembali di tahun 1915, muncul data bahwa luasan yang terbakar telah mencapai jumlah 80 ribu ha.

Potret karhutla yang besar dan parah pun terjadi tahun 1997-1998. Pada tahun transisi pasca-Orde Baru tersebut, sekitar 10-11 juta ha lahan terbakar dan diprediksi menghasilkan emisi 0,81-2,57 giga ton karbon dioksida (CO₂ eq).³ Sejak itu, karhutla dan kabut asap menjadi peristiwa rutin yang selalu terjadi di tiap kemarau. Lalu, apa sesungguhnya yang menjadi penyebab karhutla? Apakah betul bahwa kebakaran terjadi karena faktor alam semata? Mengapa karhutla dan kabut asap seolah harus terjadi setiap tahun?

3 Indonesia Center for Environmental Law (ICEL); Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol. 01 Issue 01/Januari2014 pada https://icelindonesia.files.wordpress.com/2014/02/jurnal-hukum-lingkungan-indonesia_vol-i-no-1_2014.pdf diakses pada 31 Maret 2016.



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Dalam menjawab berbagai pertanyaan dan merespon kompleksitas persoalan karhutla dan kabut asap di Indonesia, menjadi menarik untuk kemudian kita mengawalinya dengan melihat kerangka yang diusulkan oleh CIFOR untuk penelitian mengenai karhutla di Indonesia.⁴ CIFOR merupakan lembaga riset kehutanan yang juga telah melakukan penelitian tentang karhutla di tahun 2003⁵ dan 2015.⁶



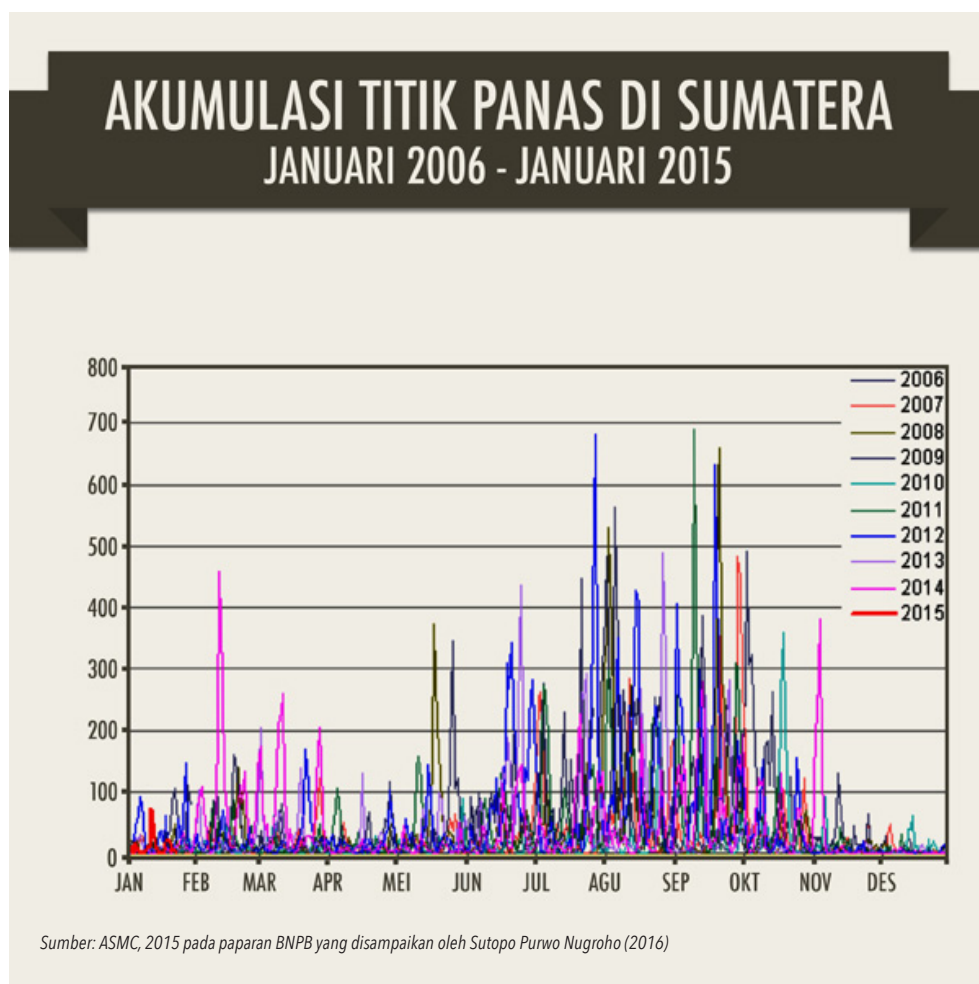
Sumber: CIFOR, 2015

Gambar 2. Dasar Peristiwa Karhutla

Dari kerangka CIFOR tersebut, kita bisa mengelompokkan bahwa ada hal yang mendasari peristiwa karhutla di Indonesia (*underlying drivers*) yang terbagi ke dalam faktor sosial-ekonomi (*socio-economic drivers*) dan faktor iklim, tanah, dan tutupan lahan (*climatic, soil, and landcover drivers*). Faktor pertama (pada sisi kanan) dapat dirinci, antara lain *land tenure*, konflik, modal, kebijakan migrasi, perluasan pasar, kemiskinan, dan demografi. Sementara faktor kedua (pada sisi kiri), mencakup

- 4 CIFOR, CGIAR; *Proposed fire and haze research*. (Presentasi tanpa tanggal dan tempat).
- 5 Luca Tacconi; *Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan*, CIFOR Occasional Paper No. 38 (i), Bogor, 2003.
- 6 Herry Purnomo; *Political Economy of Fire and Haze*, CIFOR, 2015.

kekeringan/curah hujan, peristiwa El Nino, kecepatan/arrah angin, *Indian Ocean dipole*, lahan gambut, lahan yang terdegradasi, dan pengeringan tanah gambut (*peat soil draining*). Namun, *multiple drivers* tidak serta merta menjadi penyebab karhutla dan asap, sebab untuk sampai pada hal itu, terdapat yang dinamakan faktor yang menengahi (*mediating factors*), yaitu *governance and institutional arrangement* yang terkait erat dengan penegakan hukum, negosiasi sosial, politik lokal/nasional, insentif, dan lainnya. Sementara kesehatan dan iklim adalah dampak (*impacts*) dari karhutla dan kabut asap.

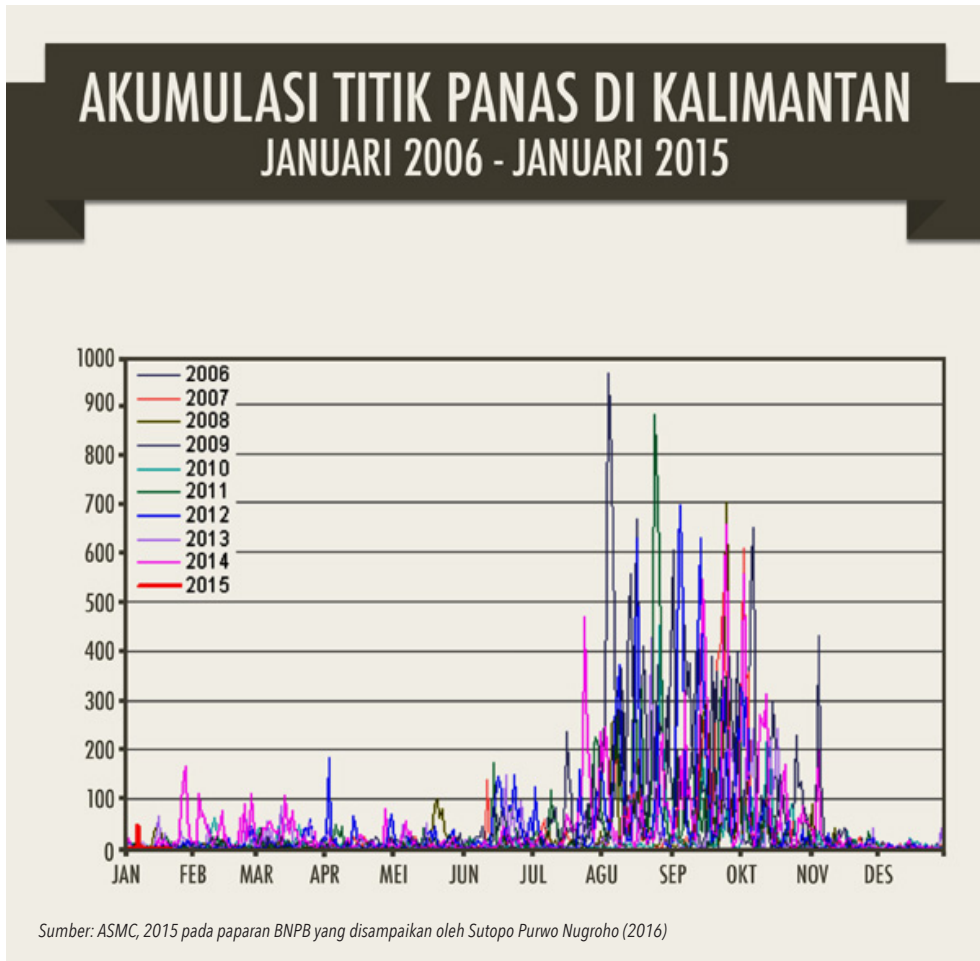


Gambar 3. Akumulasi Titik Panas di Sumatera Januari 2006-2015

Mengikuti kerangka di atas, faktor alam memang ikut memberikan keterhubungan. Tetapi apa sesungguhnya yang menjadi penyebab karhutla, belum secara tegas terucap. Tahun 2015 lalu, kebakaran telah mencakup luasan 2,61 juta ha hutan dan lahan yang terbakar. Luasan tersebut hampir setara dengan cakupan 4,5 kali Pulau Bali. Dari jumlah itu, kebakaran di lahan gambut berjumlah 869.754 ha (33 persen) dan tanah mineral 1.741.657 ha (67 persen).⁷ Bencana ini

⁷ Sutopo Purwo Nugroho; *Penanganan Darurat Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015* pada presentasi FGD pada 8 Januari 2016.

melanda 32 provinsi di mana daerah yang paling luas terbakar, adalah Sumsel, Riau, Jambi, Kalteng, Kalsel, Kalbar, dan Papua. Sementara mengacu pada tren tahunan, BNPB mencatat 10 provinsi yang menjadi langganan karhutla, yakni Aceh, Sumut (Sumatera Utara), Riau, Jambi, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kalsel, Kaltim, dan Kaltara (Kalimantan Utara).

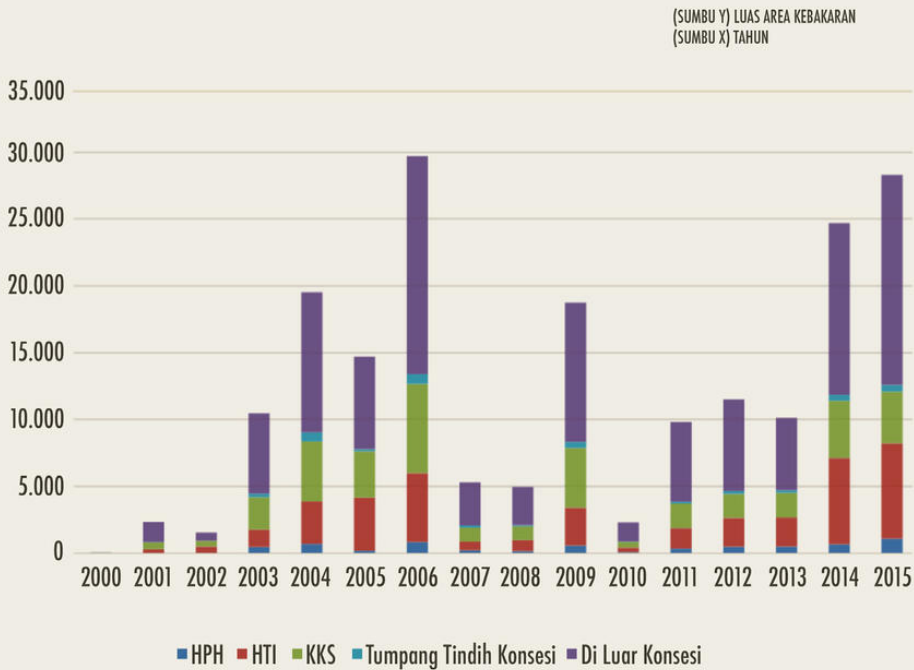


Gambar 4. Akumulasi Titik Panas di Kalimantan Januari 2006-2015

Pada sebuah presentasi di Jakarta baru-baru ini, Prof. Bambang Hero Saharjo memaparkan hasil penelitian⁸ yang menyatakan bahwa sumber api dan penyebab kebakaran adalah 99,9 persen manusia, baik sengaja maupun lalai. Hanya 0,01 persen saja yang disebabkan dan bersumber dari alam, yaitu petir dan lava gunung api. Proses pembakaran menurutnya melalui lima tahapan: pra-penyalaan, penyalan, pembaraan, pemijaran, dan tanpa nyala (selesai). Karhutla tahun lalu telah mengakibatkan 70-80 persen kawasan Indonesia terselimuti oleh asap.

8 Bambang Hero Saharjo; *Penyebab, Dampak, dan Solusi Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan pada FGD berjudul Pengembangan Strategi Penanggulangan Karhutla Melalui Model Pemolisian Berbasis Dampak Manfaat* pada 16 Februari di STIK, Jakarta.

TITIK PANAS TAHUN 2000 - 2015



Gambar 5. Titik Panas Tahun 2000-2015

Berdasarkan data *hot spot* tahun 2006-2014, pola kebakaran di Sumatera paling sering terjadi pada pertengahan Juni sampai Oktober (lima bulan) dengan frekuensi kebakaran terbesar pada bulan September. Sedangkan di Kalimantan, terjadi pada Juli sampai Oktober (empat bulan) dengan frekuensi kebakaran terbesar pada bulan Agustus. Untuk pola di Provinsi Riau, yaitu pada bulan Februari sampai April (tiga bulan) atau bulan kering, sehingga berpotensi terjadi kebakaran/pembakaran.

Data curah hujan 30 tahun terakhir di Riau menunjukkan bahwa ada perubahan pola hujan di mana pada Februari sampai April adalah musim kering. (BMKG, 2014) Pada bulan-bulan tersebut, curah hujan terbatas, sehingga hutan dan lahan menjadi mudah terbakar. Berdasarkan data dan informasi itu, tampak ada korelasi antara musim kemarau di Indonesia dengan kemunculan titik api.

Faktor yang menjadi dasar lain yang kemudian seringkali dijadikan alasan terkait situasi alam, adalah fenomena El Nino yang melanda Indonesia sejak Juli 2015.⁹ El Nino merupakan fenomena kenaikan suhu perairan di Samudera Pasifik yang mempengaruhi persebaran pembentukan awan hujan. Dalam konteks Indonesia, El Nino akan semakin menghambat pertumbuhan awan di wilayah barat dan memicu kekeringan. El Nino tahun 1997 merupakan salah satu yang terburuk sepanjang abad ke-20. Di Indonesia, El Nino tersebut memicu terjadinya kekeringan parah, gagal panen, aneka penyakit, dan kebakaran hutan.

Direktur Tanggap Darurat BNPB, Junjung Tambunan, menyebutkan bahwa fenomena El Nino semakin memperparah dan menimbulkan berbagai macam dampak yang signifikan terhadap karhutla 2015. El Nino, menurutnya, membuat resapan air terangkat, sehingga yang awalnya hanya berdampak pada ketersediaan air bersih, lalu berpotensi pada kebakaran lahan.

"Titik persebarannya semakin meluas dan tinggi. Ini berpengaruh juga ke panen dan pertanian karena waduk untuk pengairan menjadi kering," ujar Junjung saat konferensi pers di Gedung DPR, Jakarta, pada 10 September 2015.¹⁰

Tetapi yang lebih penting untuk ditinjau lebih lanjut terhadap penyebab karhutla, adalah manusia - seperti yang ditegaskan Prof. Bambang Hero Saharjo dan *mediating factors* yang disoroti oleh CIFOR.

Hal yang sama pun diungkapkan oleh BNPB. "Sebanyak 99,9 persen penyebab karhutla adalah disengaja atau dibakar untuk pembersihan lahan dan perluasan perkebunan," ujar Kepala Pusdatin-Humas BNPB, Sutopo Purwo Nugroho.¹¹ Pernyataannya didasarkan pada temuan *hot spots* di areal konsesi perusahaan hutan tanaman industri (HTI) dan perkebunan kelapa sawit seperti tampak pada Tabel 1.

Pola serupa sesungguhnya juga terjadi pada karhutla tahun 1997-1998. Citra satelit menunjukkan bukti kuat bahwa perusahaan secara sistematis melakukan pembakaran. WWF memperkirakan 80 persen kebakaran dilakukan perusahaan dan hanya 20 persen oleh petani yang melakukan *slash and burn* (pola ladang berpindah dengan praktik menebang dan membakar). Menteri Lingkungan Hidup saat itu, Sarwono Kusumaatmadja, memperkirakan 90 persen kebakaran berada di lahan konsesi perusahaan dan proyek transmigrasi.¹²

9 <http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/05/diprediksi-ada-potensi-el-nino-kuat-melanda-indonesia> dan <http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/09/28/090704606/lapan-kekeringan-masih-landa-indonesia-hingga-akhir-2015> diakses 25 Januari 2016.

10 <http://nasional.kompas.com/read/2015/09/10/17474301/BNPB.Sebut.El.Nino.Perparah.Kebakaran.Hutan.di.Indonesia> diakses pada 25 Januari 2016

11 Sutopo Purwo Nugroho; *Penanganan Darurat Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015* pada presentasi FGD pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

12 Peter Dauvergne; *The Political Economy of Indonesia's 1997 Forest Fires dalam Australian Journal of International Affairs*; Apr 1998; 52, 1; R.

Tabel 1. Rekapitulasi Areal Indikasi Kebakaran

REKAPITULASI AREAL INDIKASI KEBAKARAN

NO	PROVINSI	PELEPASAN (UNTUK KEBUN)		PEMANFAATAN		BIDANG TANAH		LUAS DI LUAR PERIZINAN		TOTAL
		UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	UNIT	LUAS (Ha)	KWS	APL	
1	SUMATERA SELATAN	32	63.175	26	323.858	20	14.659	126.001	114.270	641.964
2	KALIMANTAN TENGAH	54	34.153	41	53.462	106	138.477	250.325	98.113	574.530
3	PAPUA	7	9.154	11	43.041			299.902	14.070	366.166
4	KALIMANTAN SELATAN	10	7.466	14	11.790	23	37.051	16.767	125.944	199.018
5	RIAU	43	21.410	49	67.557	8	380	86.861	9.861	186.069
6	JAMBI	13	12.105	25	43.824	6	985	33.360	21.117	111.391
7	KALIMANTAN BARAT	11	3.716	37	22.465	5	1.344	27.092	37.967	92.583
8	NUSA TENGGARA TIMUR			5	3.511			20.351	62.572	86.434
9	KALIMANTAN TIMUR&UTARA	18	1.873	27	15.806	31	12.073	11.381	41.825	82.957
10	LAMPUNG	1	140	3	5.139			43.101	22.442	70.822
11	MALUKU	5	366	10	8.651			17.925	15.993	42.936
12	SULAWESI TENGGARA	1	50	8	2.213			23.485	5.836	31.584
13	SULAWESI TENGAH	6	3.433	17	4.436			10.713	12.690	31.283
14	BANGKA BELITUNG			5	5.431	1	4	7.681	6.427	19.542
15	MALUKU UTARA	1	136	7	4.049			7.434	1.465	13.084
16	SULAWESI SELATAN			9	856			5.685	3.449	9.990
17	JAWA TENGAH							7.312	952	8.264
18	PAPUA BARAT	2	219	2	3.071			1.498	3.083	7.871
19	SUMATERA UTARA	1	222	4	2.036	1	0,4	3.217	458	5.933
20	GORONTALO			6	927			2.094	2.667	5.688
21	SULAWESI UTARA			3	111			1.433	3.281	4.826
22	SULAWESI BARAT			4	176			1.800	2.428	4.404
23	SUMATERA BARAT	2	90	2	619	2	84	2,123	1,002	3,918
24	JAWA BARAT							2.461	428	2.889
25	NUSA TENGGARA BARAT			2	46			1.379	1.161	2.586
26	JAWA TIMUR							1.790	410	2.200
27	BENGKULU	2	468					204	250	922
28	ACEH	2	192			1	6	3	705	907
29	BALI			1	66			309	1	376
30	BANTEN							58	192	250
31	DI YOGYAKARTA							22		22
TOTAL		211	158.377	318	623.141	204	205.063	1.013.769	611.061	2.611.411

Sumber: BNPB, 2015

Membakar lahan dianggap sebagai metode paling cepat dan murah untuk membersihkan lahan, sementara pembersihan lahan dengan mesin dan bahan kimia lebih mahal.¹³ Pemerintah mengakui bahwa cara pembersihan lahan seperti itu merupakan metode berbahaya, sehingga tahun 1995 praktik semacam itu dilarang. Namun, larangan tampaknya tidak banyak berpengaruh. Masih banyak pihak perusahaan yang terus membakar untuk membersihkan lahan. Pelanggaran ini didiadakan karena sepanjang 1995 dan 1996, tidak ada perusahaan yang diajukan ke pengadilan. Baru pada akhir Desember 1997, pemerintah menuntut satu perusahaan.

Kondisi serupa pun terus terjadi pada karhutla pasca-1997 hingga saat ini. Prof. Bambang Hero Sahardjo, guru besar di Fakultas Kehutanan IPB, menemukan sejumlah motif pembakaran. Menurutnya, selain untuk menekan biaya pembersihan lahan, motif lain membakar hutan dan lahan adalah untuk mendapatkan abu hasil pembakaran yang kaya mineral, khususnya untuk perkebunan sawit.

Penyiapan dan pembersihan lahan tanpa pembakaran memang butuh biaya banyak, apalagi di lahan gambut. Menurut Prof. Bambang, dana yang harus dikeluarkan perusahaan adalah Rp 40-50 juta per hektar. Sementara dengan menggunakan api (dibakar), hanya mengeluarkan Rp 1-2 juta saja.¹⁴

Pihak-pihak yang terlibat pada peristiwa karhutla dapat ditelusuri dengan menganalisis peran para aktor di lapangan dan daerah. Hal tersebut ditemukan CIFOR dengan melakukan penelitian di Riau sejak 2013 dengan topik "Ekonomi-Politik Kebakaran Hutan dan Lahan."

"Situasi di lapangan sangat kompleks, melibatkan banyak aktor: pemerintah, swasta, masyarakat, dan pihak-pihak lainnya," kata peneliti CIFOR, Herry Purnomo yang melakukan penelitian bersama dengan Bayuni Shantiko dan tim.¹⁵

Menurut Herry, timnya menemukan 20 pihak terkait peristiwa karhutla tahun 2015. Jika dikelompokkan, pihak-pihak tersebut antara lain pemerintah pusat (KLHK), pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa), pengklaim lahan, kelompok tani (pengurus dan anggota), tim pemasar lahan, pengusaha sawit (skala kecil dan besar), makelar/spekulan tanah, pembeli lahan (skala kecil dan besar), korporasi lahan, lembaga advokasi, lembaga penguatan masyarakat madani, lembaga donor, lembaga penelitian, dan BPBD. Sebagian dari pihak-pihak tersebut mendapatkan keuntungan ekonomi langsung di lapangan dari pembakaran hutan dan lahan atau pihak yang diuntungkan dari peristiwa karhutla. Di lapangan, CIFOR menemukan

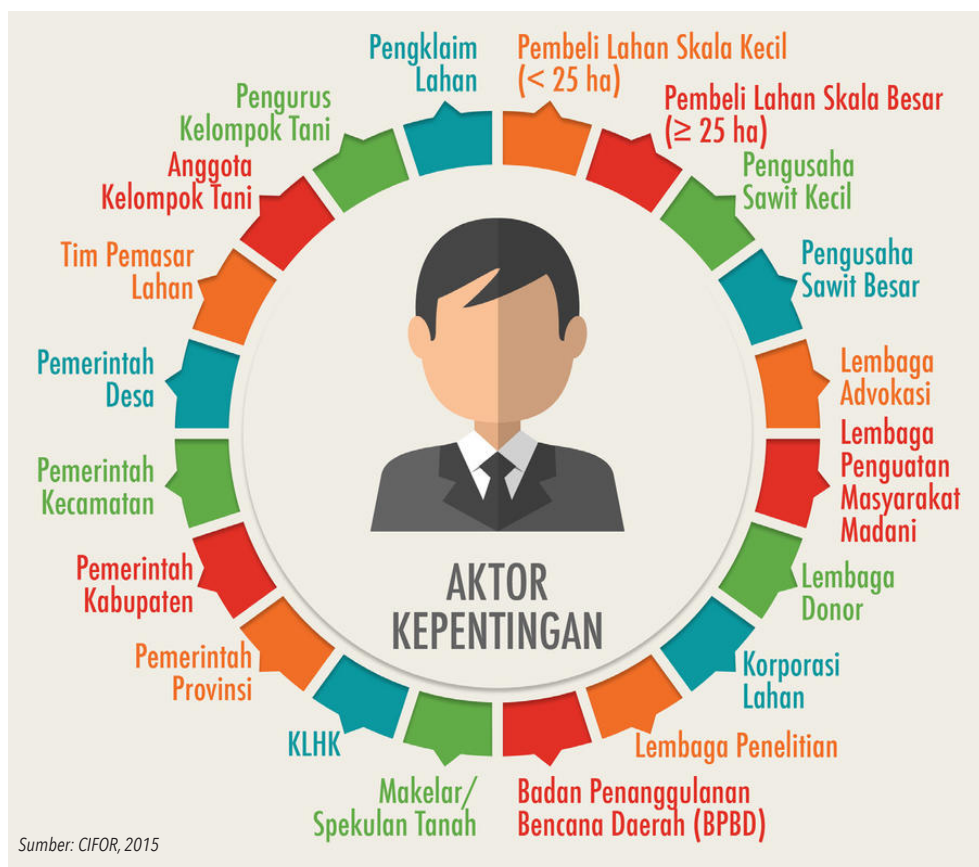
13 *Ibid.*

14 *Koran Tempo*; Mengumpulkan Bukti Ilmiah Kebakaran Hutan pada edisi 27 Februari 2015.

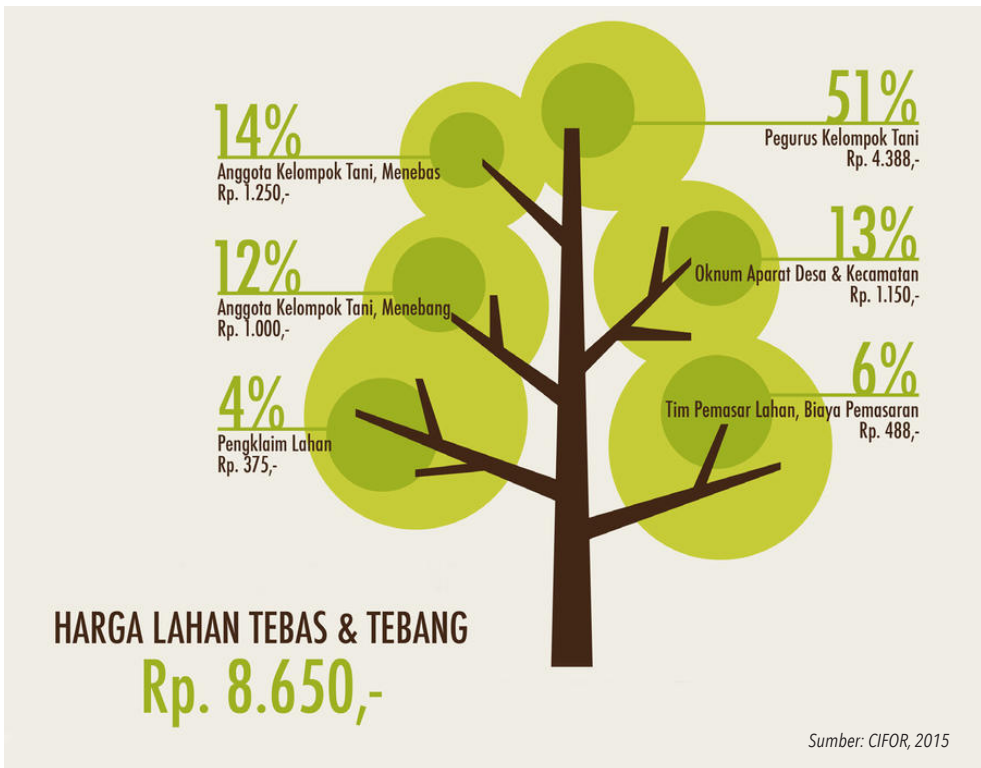
15 Pernyataan Herry Poernomo pada FGD yang diadakan pada 13 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

distribusi keuntungan mengalir pada mereka yang ikut menebas dan menebang hutan atau lahan, pengurus kelompok tani, oknum aparat desa dan kecamatan, tim pemasar lahan, dan pengklaim lahan. Namun mereka hanyalah pihak-pihak yang mendapat keuntungan paling kecil. Keuntungan ekonomi terbesar atau 85 persen dari arus kas yang mengalir justru jatuh ke tangan perusahaan/pengembang perkebunan dan para elit lokal, seperti kepala daerah, oknum pejabat pemerintah, dan pengurus kelompok tani

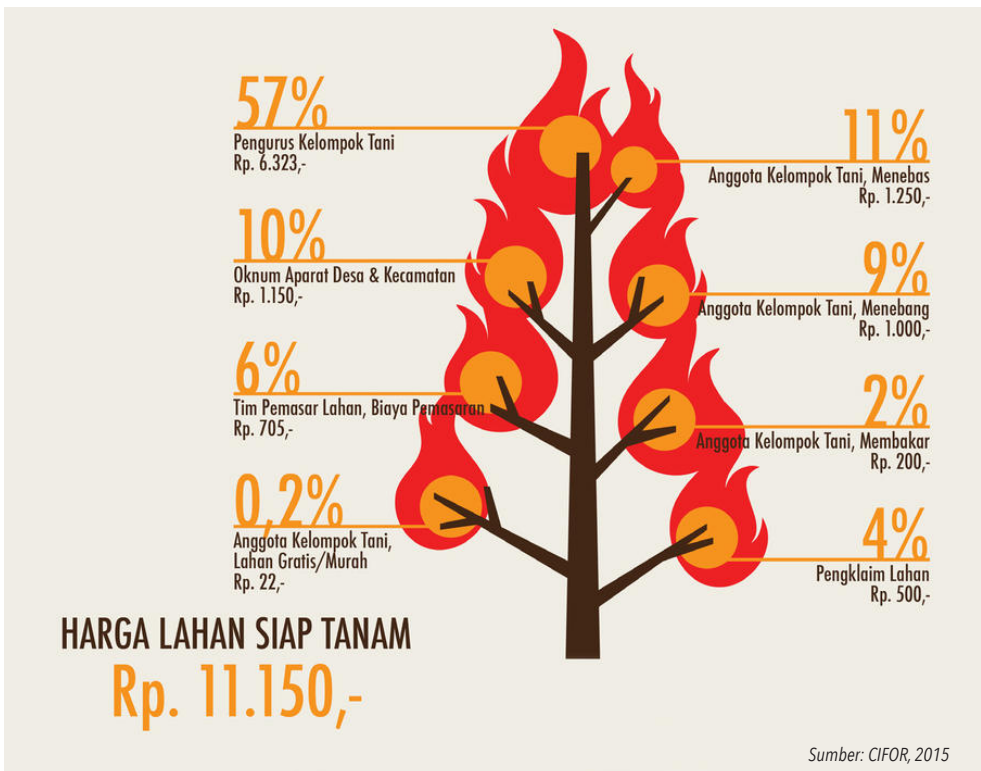
Para pihak yang mendapatkan keuntungan ekonomi, terutama para elit lokal dan korporasi, bekerja layaknya "kejahatan yang terorganisir." Ada kelompok-kelompok yang menjalankan tugas berbeda, seperti mengklaim lahan, mengorganisir petani yang melakukan penebasan atau penebangan atau pembakaran, sampai tim pemasaran dan melibatkan aparat desa. Pemilik lahan bisa saja kerabat penduduk desa, staf perusahaan, pegawai di kabupaten, pengusaha, atau investor skala menengah dari Jakarta, Bogor, atau Surabaya. Masing-masing kelompok yang melakukan aktivitas pembukaan lahan akan mendapat persentase pemasukan sendiri. Rata-rata pengurus kelompok tani mendapat porsi pemasukan besar, antara 51-57 persen. Sementara kelompok petani yang menebas, menebang, dan membakar hanya mendapat porsi pemasukan yang sebetulnya paling kecil, yaitu hanya 2-14 persen.



Gambar 6. Para Pihak Terkait Karhutla



Gambar 7. Harga Lahan Tebas & Tebang



Gambar 8. Harga Lahan Siap Tanam



Gambar 9. Harga Lahan Siap Panen Sawit

Dalam penelitiannya, Herry menemukan bahwa harga lahan yang sudah dibersihkan dengan cara tebas dan tebang, ditawarkan dengan harga Rp 8,6 juta per ha. Namun, lahan dalam kondisi siap tanam atau sudah dibakar malah akan meningkat menjadi Rp 11,2 juta per hektar. Tiga tahun kemudian, setelah lahan yang sudah ditanami siap panen, perkebunan yang sudah jadi itu bisa dijual dengan harga Rp 40 juta per hektar. Kenaikan nilai ekonomi dari lahan itulah yang membuat aktor-aktor yang diuntungkan berupaya agar karhutla terus-menerus terjadi setiap tahun.

Selain itu, dalam pola jual-beli lahan, penyiapan lahan menjadi tanggung jawab pembeli jika akan dibakar atau dibersihkan secara mekanis. Semakin murah biaya pembersihan, untung pembeli akan semakin besar. Tim peneliti CIFOR membuat perbandingannya terhadap lahan yang dibakar dengan biaya AS\$ 10-20 per ha, sementara untuk lahan yang dibersihkan secara mekanis, membutuhkan AS\$ 200 per ha.

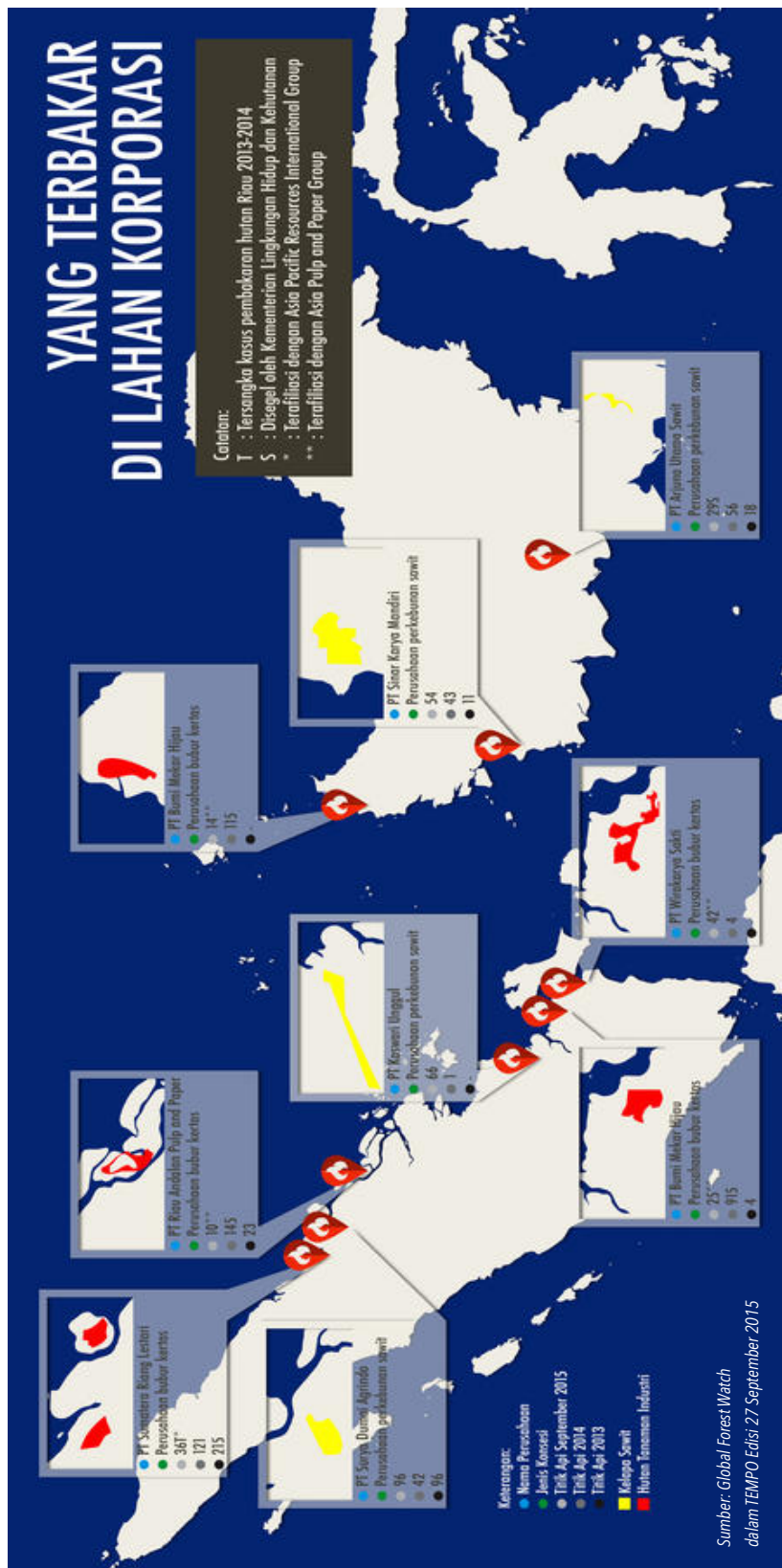
Temuan lain dari studi CIFOR selama tiga tahun di Riau, adalah adanya hubungan antara kebakaran dan Pilkada. Herry menjelaskan, pihaknya mengumpulkan data dari NASA selama 15 tahun untuk seluruh wilayah Kalimantan dan Sumatera. “Kami menemukan bahwa satu tahun atau beberapa bulan sebelum Pilkada dilaksanakan, jumlah titik panas sangat tinggi,” kata Herry Purnomo.



Gambar 10. Titik Panas dan Pilkada

Kondisi di atas didukung oleh situasi dimana sejumlah daerah di Indonesia belum memiliki rencana tata ruang dan wilayah (RTRW) yang belum definitif atau belum disahkan. Situasi ini yang dimanfaatkan oleh oknum-oknum pejabat yang korup untuk menerbitkan izin-izin bagi korporasi sebagai “mesin uang” bagi para calon kepala daerah untuk kepentingan kampanye politik. Lahan-lahan di konsesi yang diterbitkan izin-nya ini, dalam praktiknya diduga melakukan proses pembersihan lahan (*land clearing*) dengan cara membakar.

16 KOMPAS; WALHI: Banyak Izin Pengelolaan Hutan Diberikan Kepala Daerah Jelang Pilkada pada <http://nasional.kompas.com/read/2015/09/19/01333751/Walhi.Banyak.Izin.Pengelolaan.Hutan.Diberikan.Kepala.Daerah.Jelang.Pilkada> diakses pada 31 Maret 2016.



Gambar 11. Yang Terbakar Di Lahan Korporasi

Siapa yang Berwenang dan Bertanggung Jawab?

Otonomi daerah menjadi salah satu agenda yang menyertai Era Reformasi mulai tahun 1998. Pemerintah pusat menyerahkan sejumlah kewenangan kepada pemerintah tingkat kabupaten/kota untuk mengurus daerahnya masing-masing dengan supervisi pemerintah tingkat provinsi.

Kewenangan terhadap penanganan bencana, adalah salah satu kebijakan yang menjadi tanggung jawab daerah. Berdasarkan Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, tanggung jawab pemerintah daerah adalah menjamin pemenuhan hak masyarakat dan pengungsi, perlindungan masyarakat dari dampak bencana, pengurangan risiko bencana, dan pengalokasian dana penanggulangan bencana dalam APBD yang memadai.

Tanggung jawab itu juga diatur dalam Instruksi Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Fungsi pemerintah daerah tingkat kabupaten/kota adalah melakukan pengendalian dan alokasi biaya di dalam APBD di kabupaten/kota.

Pada Pasal 24 Bagian Ketiga Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008 dinyatakan bahwa pada status keadaan darurat bencana, BNPB dan BPBD mempunyai kewenangan untuk mengerahkan sumber daya manusia (SDM), peralatan, dan logistik. Pada Peraturan Pemerintah yang sama, pada pasal-pasal selanjutnya juga menjelaskan bahwa jika SDM, peralatan, dan logistik tidak memadai, maka dapat meminta bantuan kepada kabupaten/kota. Daerah yang meminta bantuan tersebut harus menanggung biaya pengerahan dan mobilisasi SDM, peralatan, dan logistik dari daerah lain yang mengirim.¹⁷ Dari peraturan di atas, dapat dipahami bahwa pemerintah kabupaten/kota melalui BPBD memiliki tanggung jawab yang sangat besar dalam penanganan bencana, khususnya karhutla, mulai dari pra-bencana, saat bencana, dan pasca-bencana yang berada di bawah tanggung jawab daerah.

Instruksi Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, mengatur tugas pokok 15 kementerian/lembaga dan pemerintah daerah. Kementerian yang termasuk di dalamnya, yakni Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Kehutanan, Menteri Pertanian, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Riset dan Teknologi, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. Lalu, selain kementerian, ada juga Jaksa Agung Republik Indonesia, Panglima Tentara Nasional Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana, para gubernur, dan para bupati/walikota. Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat diberi tanggung jawab

mengkoordinasikan seluruh instansi terkait dalam rangka pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Sutopo Purwo Nugroho menceritakan pengalaman penanganan karhutla di Riau pada periode Mei sampai Juni 2013 dan Maret sampai April 2014. Pada tahun 2013, menurutnya bencana karhutla dapat dituntaskan hanya dalam waktu dua minggu, sedangkan tahun 2014 dapat dituntaskan dalam waktu tiga minggu. Ia pun mengungkapkan alasannya. "Karena Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memberikan target waktu, yaitu dua minggu dan tiga minggu," katanya.

Sutopo berpendapat bahwa penanganan karhutla membutuhkan kepemimpinan yang sangat kuat. Pada tahun 2013, Presiden SBY menunjukkan kemarahannya dan memerintahkan pengerahan 2.000 personil TNI dan menunjuk Kepala BNPB sebagai Komandan Satgas Penanggulangan Bencana. Hal itu sesuai dengan yang tercantum pada Undang-Undang No. 24 Tahun 2007.

Tahun 2013, untuk menangani karhutla secara cepat, dibentuk empat satuan tugas, yaitu Satgas Darat, antara lain TNI, POLRI, Manggala Agni, Masyarakat Peduli Api, dan BPBD yang memadamkan api di darat; Satgas Udara yang membuat hujan buatan dan *water bombing*; Satgas Penegakan Hukum yang ditangani oleh kepolisian dan kementerian terkait (Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan, dan Kementerian Dalam Negeri); dan Satgas Kesehatan Masyarakat dan Sosialisasi. Strategi yang sama dilakukan kembali di tahun 2014. Presiden SBY kembali memerintahkan kementerian/lembaga terkait untuk segera menangani karhutla, termasuk BNPB menjadi Komandan Satgas Karhutla. Target yang diberikan oleh Presiden SBY pun hanya terbatas pada tenggat waktu tiga minggu untuk memadamkan api.

Sutopo menjelaskan lebih lanjut bahwa pada Januari 2015, Presiden Jokowi telah memerintahkan kepada menteri dan kepala daerah untuk mengatasi karhutla. Pertama, Menteri KLH ditunjuk sebagai koordinator dan penanggung jawab penanganan karhutla di tingkat nasional. Kedua, bupati/walikota dan gubernur bertanggung jawab melakukan penanganan karhutla di daerahnya masing-masing. BNPB hanya mendapatkan porsi dalam memberikan bantuan dan pendampingan kepada KLHK dan pemerintah daerah untuk melakukan penanganan.

Pada kenyataannya, kebakaran makin meluas dan membesar sejak Juli 2015 yang disusul kemudian dengan kabut asap yang menutupi sebagian besar Pulau Sumatera dan Kalimantan. Kondisi tersebut, menurut Sutopo, tidak lepas dari lemahnya koordinasi penanganan karhutla. "Yang jadi komandannya 'kan Menteri KLHK," katanya.

Presiden Jokowi kemudian merevisi Instruksi Presiden No. 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Pada 24 Oktober 2016, keluarlah Inpres No. 11 Tahun 2016 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Isinya lebih lengkap karena mengatur 32 kementerian/lembaga, serta gubernur dan bupati. Pada Inpres tersebut, Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tanggung jawab mengkoordinasikan seluruh instansi terkait.

Perihal adanya tanggapan terhadap pemadaman karhutla yang berjalan lamban, Kepala BNPB, Willem Rampangilei, mengakui salah satu faktor yang menghambat lambannya penanganan karhutla 2015 adalah luasnya wilayah yang terbakar, kebakaran terjadi di lahan gambut, kekeringan, serta titik api yang sulit dijangkau.¹⁸

Kepada *TEMPO*, Menteri LHK, Siti Nurbaya, menjelaskan sejak Juni 2015, ia sudah bersurat kepada semua gubernur agar mengantisipasi terjadinya kebakaran hutan pada periode Juli sampai November 2015. Hal tersebut didasari prediksi iklim kering yang dipengaruhi fenomena El Nino hingga November 2015. Dia meminta pemerintah daerah mengintensifkan sosialisasi dampak kebakaran dan patroli.



Sumber: Biro Pers dan Media Sekretariat Presiden

18 *TEMPO* pada edisi 27 September 2015, h. 70.

Menteri Siti juga meminta BNPB membantu pemerintah daerah melakukan pencegahan kebakaran sejak Mei 2015. Pemerintah daerah diminta membuat kanal-kanal air untuk menjaga lahan gambut tetap basah. Namun hingga Juli 2015, permintaan Siti tak dituruti dan peristiwa kebakaran pun semakin meluas.

"Saya ngotot, tapi pemda nggak berani membuat karena takut kena sanksi," ujar Siti mengomentari pemerintahan daerah yang abai.¹⁹ Sanksi tersebut terkait dengan kewenangan Siti Nurbaya melalui kementeriannya yang dapat melakukan pembekuan atau pemberian rekomendasi kepada pemerintah daerah untuk mencabut izin perusahaan yang diduga melakukan pembakaran, meski proses hukum baru dimulai.

Arahan dari pemerintah pusat rupanya tidak berjalan. Pejabat di daerah tidak meyakini ada hubungan antara pembuatan kanal dan kebakaran. Persepsi itu akhirnya menghambat gubernur mengambil keputusan, seperti yang terjadi di Jambi. Karena jengkelnya, maka Siti pun menelepon tengah malam dengan nada sedikit mengancam. "Saya bilang, kalau nggak dikerjakan, saya laporkan ke presiden. Keesokan paginya, akhirnya jalan," katanya - seperti yang dikutip dari *TEMPO*.

Dari aturan yang ada, kepala daerah harus bertanggung jawab seandainya terdapat lahan yang terdeteksi terbakar di wilayahnya. Pemerintah pusat bisa turun tangan ketika kebakaran meluas dan pemerintah daerah tidak sanggup menanganinya. Saat eskalasi bencana semakin luas, barulah tim BNPB yang turun tangan.

Apa yang terjadi di Riau bisa menjadi contoh betapa peliknya masalah karhutla di tingkat daerah. Pada 8 September 2015, angka ISPU di provinsi itu naik hingga di atas 500. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, gubernur bisa menetapkan status darurat bila angka pencemaran udara melebihi 300.

Walikota Pekanbaru, Firdaus, mengeluarkan maklumat yang isinya meminta Gubernur Riau segera menetapkan status tanggap darurat bencana asap pada minggu pertama September. "Dasar maklumat walikota adalah angka ISPU di kota ini sudah pada tahap berbahaya bagi kesehatan manusia," kata Alex Kurniawan, Kepala Bagian Humas Pemerintah Kota Pekanbaru.²⁰

Selain Walikota Pekanbaru, permintaan kenaikan status tanggap darurat juga disampaikan seluruh fraksi DPRD Riau, tokoh masyarakat, mahasiswa, dan lainnya. Namun Pelaksana Tugas Gubernur Riau, Arsyadjuliandi Rachman, belum menunjukkan tanda-tanda akan menaikkan status menjadi bencana nasional. Pemerintah Provinsi Riau baru menetapkan status darurat pada 20 September 2015 atau dua pekan setelah maklumat dikeluarkan dan angka ISPU di atas 500.

¹⁹ *Ibid.*, h. 71.

²⁰ [http://print.kompas.com/baca/2015/09/09/Wali-Kota-Pekanbaru-Minta-Gubernur-Riau-Tetapkan-Diakses 25 Januari 2016](http://print.kompas.com/baca/2015/09/09/Wali-Kota-Pekanbaru-Minta-Gubernur-Riau-Tetapkan-Diakses%2025%20Januari%202016).

Kepada wartawan, Arsyadjuliandi, beralasan saat itu wilayahnya belum masuk kriteria tanggap darurat karena titik api penyebab kebakaran bukan berasal dari Riau, melainkan dari Jambi dan Sumatera Selatan. "Riau terkena dampak asap kiriman," ujarnya.

Syarat lain untuk memutuskan status darurat, adalah adanya pernyataan serupa dari sepuluh kabupaten/kota di Riau. Namun tidak seluruh wilayah Riau terkena dampak asap pekat. Arsyadjuliandi menegaskan bahwa status darurat Riau bukan untuk kebakaran lahan, melainkan pencemaran udara.

Kepala BPBD Provinsi Riau, Edwar Sanger, mengatakan angka ISPU kabut asap yang melanda Riau pada September 2015, relatif sama seperti era bencana asap Maret sampai April 2014. Perbedaannya adalah pada faktor penyebab.

Saat itu, kata Edwar, titik panas di Riau jauh lebih kecil dibandingkan Jambi dan Sumsel. Arah angin pun bertiup dari selatan ke utara, sehingga asap dari Sumsel dan Jambi bertumpuk di Riau. "Itu kondisi riil di lapangan," kata Edwar menjelaskan alasan Riau belum menetapkan status tanggap darurat bencana.²¹

Arsyadjuliandi Rachman juga menolak jika dikatakan jajarannya lamban menangani masalah asap. Menurutnya, pemerintahnya sudah siaga sejak April 2015 dengan menyusun rencana pencegahan kebakaran hutan dan tidak lagi menerbitkan izin perusahaan di atas lahan gambut.

Menelisik Politik Anggaran

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk pengendalian karhutla di Tanah Air harus diakui ternyata relatif minim. Pernyataan tersebut dapat dibuktikan dari hasil data yang diolah oleh Indonesia Budget Center (IBC) dan Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KpSHK) terhadap APBN Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup (kini menjadi KLHK saja) sejak tahun 2013 hingga 2015.

"Anggaran kebakaran hutan mengalami penurunan 11 persen hingga 33 persen," kata peneliti senior sekaligus Direktur IBC, Roy Salam, dalam konferensi pers kepada wartawan di Jakarta pada 20 September 2015.²² Ucapan Roy tersebut dapat kita lihat pada gambar grafik di bawah ini yang menampilkan dengan jelas penurunan grafik alokasi anggaran pengendalian karhutla di KLHK.

²¹ *Ibid.*

²² <http://news.liputan6.com/read/2322023/pengamat-anggaran-turun-penanganan-kebakaran-hutan-tak-optimal> diakses pada 15 Februari 2016.

Tren Alokasi Anggaran Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Tahun 2013-2016



Sumber: IBC (2015)

Gambar 12. Tren Alokasi Anggaran Pengendalian Kebakaran

IBC juga menyebut dalam 3 tahun terakhir (2013-2015), pemerintah menyediakan anggaran khusus pengendalian karhutla sebesar Rp 421,68 miliar. Untuk tahun 2015, anggaran yang dialokasikan oleh KLHK untuk penanganan karhutla hanya Rp. 111,042 miliar. Angka ini termasuk kecil dibandingkan dengan anggaran yang dimiliki BNPB. Karena itu, IBC menilai belum optimalnya pengendalian karhutla, salah satunya disebabkan oleh minimnya anggaran di KLHK. IBC menilai KLHK terkesan belum bisa berbuat banyak untuk menuntaskan peristiwa karhutla. Dilihat dari tren anggaran dan luas areal kebakaran hutan di tahun 2013 dan 2014, tampak kebutuhan anggaran yang dibelanjakan untuk mencegah karhutla berjumlah pada kisaran Rp 32 sampai Rp 37 juta per ha/tahun. Anggaran tersebut belum termasuk dana tanggap darurat yang dikelola oleh BNPB. Dengan anggaran sebesar itu, seharusnya pemerintah bisa lebih optimal meminimalisir potensi kebakaran sebelum menimbulkan dampak yang lebih masif.²³ Pada RAPBN 2016, pemerintah pusat mengalokasikan anggaran sebesar Rp 190,4 miliar untuk KLHK. Anggaran ini naik 41.67 persen dibandingkan anggaran 2015.

²³ Siaran Pers Indonesia Budget Center (IBC) dan Konsorsium Pendukung Sistem Hutan Kerakyatan (KpSHK) berjudul "Upaya Mengatasi Kebakaran Hutan dari Aspek Anggaran Proyek Pengendalian Api, Tumpang Tindih Kewenangan dan Penegakan Hukum" pada 21 September 2015.

Anggaran penanganan karhutla BNPB sampai September 2015 sebesar Rp 385 miliar sebagai dana siap pakai.²⁴ Anggaran ini kemudian bertambah mencapai total keseluruhan sebesar Rp 734,5 miliar untuk penanganan karhutla dan kabut asap sepanjang tahun 2015.²⁵ Dari anggaran total tersebut, sebanyak Rp 21 miliar di antaranya, adalah untuk aktivitas posko dan mobilisasi personil di enam provinsi. Anggaran tersebut jauh lebih besar dibanding biaya yang dikeluarkan pada tahun 2014 di mana BNPB telah menggelontorkan dana sebanyak Rp 600 miliar untuk penanganan karhutla.

Anggaran total penanganan karhutla dan kabut asap sepanjang tahun 2015 ini sebenarnya bisa dikatakan relatif minim karena penggunaannya yang terbatas, yaitu hanya untuk operasi darurat asap, antara lain biaya pembuatan hujan buatan, sewa dan operasional pemboman air (*water bombing*), dan operasional posko di daerah. Minimnya dana di BNPB tersebut karena diasumsikan bahwa kementerian dan lembaga lain, termasuk pemerintah daerah, sudah mempersiapkan dana penanggulangan atau minimal melakukan pencegahan kebakaran hutan.

Dari informasi yang diperoleh, Sutopo mengaku heran karena tidak ada rencana kontinjensi dan minimnya dana penanggulangan karhutla di daerah. Bahkan Sutopo menambahkan ada provinsi yang anggaran penanggulangan bencana-nya (APBD) berjumlah nol rupiah, sehingga harus menggunakan dana dari pemerintah pusat.

Di samping minimnya anggaran, pencairan anggaran untuk penanganan karhutla ini tidak sepenuhnya lancar. Hal ini disebabkan karena dana terkait kebencanaan tersebar di sejumlah instansi. Contohnya, dana penanganan karhutla di Provinsi Riau sebesar Rp 9 miliar dan tersebar di tiga SKPD. Dalam praktiknya, pencairan anggaran di tiga SKPD ini tidak mudah dilakukan dan terhambat pada lemahnya koordinasi.

Setelah terjadi karhutla yang hebat tahun 2015, pemerintah menaikkan alokasi anggaran pada APBN 2016. Saat ini pemerintah telah mengalokasikan dana siaga bencana sebesar Rp 500 miliar sebagai alokasi awal dan *on call* yang bisa digunakan BNPB jika terjadi bencana alam. Sementara total alokasi anggaran penanggulangan bencana dalam APBN 2016 sebesar Rp 3 triliun. Dari total jumlah itu, sebesar Rp 1,5 triliun adalah dana yang siap digunakan jika terjadi situasi darurat. BNPB secara keseluruhan mendapat jatah anggaran sebesar Rp 986 miliar dari APBN. Sebanyak Rp 653 miliar akan dipakai untuk membiayai program penanggulangan bencana dan sisanya untuk membiayai program dukungan manajemen BNPB.²⁶

24 <http://www.borneoneews.co.id/berita/22094-dana-siap-pakai-rp2-5-triliun-bnpb-jamin-biaya-penanganan-karhutla> diakses pada 12 April 2016.

25 <http://www.bnpb.go.id/berita/2824/waspada-bencana-asap-kembali-satelit-pantau-69-hotspot-kebakaran-hutan-dan-lahan> diakses pada 12 April 2016.

26 *CNN Indonesia*; Pemerintah Siapkan Dana Siaga Bencana Rp 500 Miliar pada <http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20160303133429-78-115106/pemerintah-siapkan-dana-siaga-bencana-rp500-miliar/> diakses pada 31 Maret 2016.

Alokasi untuk karhutla pada APBN 2016, menurut Roy Salam dari IBC ketika diwawancarai pada 13 April 2016, terdiri dari alokasi anggaran untuk pencegahan karhutla, pengendalian karhutla, dan penegakan hukum. Anggaran ini tersebar di tiga ditjen di KLHK, yakni Ditjen Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem/KSDAE (terkait pencegahan karhutla) dengan jumlah lebih dari Rp 1,317 triliun, Ditjen Pengendalian Perubahan Iklim/PPI (terkait pengendalian karhutla) dengan jumlah lebih dari Rp 857 miliar, dan Ditjen Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan jumlah lebih dari Rp 241,8 miliar. Dari Rp 1,317 triliun anggaran di Ditjen KSDAE, pencegahan karhutla yang diperuntukkan di hutan konservasi ada di anggaran Program Konservasi Sumber Daya Alam Hayati sebesar lebih dari Rp 523 miliar, sementara di taman nasional anggarannya ada di Program Pengelolaan Taman Nasional sebesar lebih dari Rp 661 miliar. Besaran anggaran ini tidak seluruhnya untuk karhutla saja, tapi juga anggaran umum untuk pengelolaan hutan konservasi dan taman nasional. Sedangkan untuk pengendalian karhutla di Ditjen PPI sebesar Rp 756,71 miliar.²⁷ Roy menilai alokasi anggaran di APBN 2016 ini masih relatif kecil jika dibandingkan dengan luasan hutan dan lahan di Indonesia yang berpotensi mengalami karhutla. Roy juga menilai seharusnya alokasi terbesar diberikan kepada program pemberdayaan masyarakat dalam pencegahan karhutla.

Siapa Diuntungkan dan Dirugikan?

Karhutla yang terjadi susul-menyusul hingga menjelang akhir tahun 2015 lalu, telah membuat pusing KLHK. Kementerian yang baru berumur satu tahun tersebut langsung dihadapkan dengan tugas yang maha berat. Padahal pejabat eselon satu, baru dilantik pada Agustus 2015. Di sisi lain, sorotan terhadap kinerja KLHK terus bermunculan dari masyarakat, apalagi banyak titik api berada di lahan konsesi perusahaan swasta yang besar. Dihadapi oleh fakta semacam itu, KLHK pun mengubah strategi pemberian hukuman bagi korporasi.

"Kami akan menerapkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup," kata Siti Nurbaya.²⁸

Taktik itu diterapkan karena pemerintah mengakui kesulitan membuktikan bahwa perusahaan-perusahaan tersebut telah sengaja membakar hutan. Dengan undang-undang tersebut, kata Siti, perusahaan pemegang konsesi yang lahannya terbakar akan dianggap lalai serta diberi sanksi administrasi ringan, sedang, dan berat. Sanksi ringan berupa teguran dan kewajiban merehabilitasi bekas areal kebakaran, sanksi sedang adalah pembekuan izin selama enam bulan dan kewajiban merehabilitasi bekas areal kebakaran, dan sanksi berat berupa pencabutan izin lingkungan disertai gugatan pidana dan perdata.

²⁷ Anggaran KLHK pada Lampiran III Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2016 Menurut Organisasi/Bagian Anggaran, Unit Organisasi, Fungsi, Sub-Fungsi, Program, Jenis Belanja, dan Sumber Dana.

²⁸ *TEMPO* pada edisi 27 September 2015, h. 77.

Pemberian sanksi merujuk pada luas areal konsesi yang terbakar. Jika luas areal yang terbakar di bawah 100 ha, perusahaan hanya mendapat sanksi ringan. Sanksi sedang diberlakukan untuk luasan 100-500 ha dan sanksi berat untuk areal di atas 500 ha.

Menteri Siti berjanji bakal menerapkan aturan sanksi terhadap 286 perusahaan yang lahan konsesinya terbakar tahun 2015. Empat di antaranya akan mendapat sanksi pencabutan izin usaha. Akan tetapi, dia masih menunggu hasil penyelidikan anak buahnya terlebih dulu untuk memastikannya.

Sementara Greenpeace Indonesia, WALHI, dan sejumlah lembaga non-pemerintah, telah memperlihatkan *hot spots* di beberapa lahan konsesi di anak perusahaan besar, antara lain yang terafiliasi dengan APP (Sinar Mas), APRIL (Asia Pacific Resources International), dan Wilmar. Namun petinggi perusahaan itu membantah tudingan bahwa pihaknya sengaja melakukan pembakaran.



Sumber : Rhett A. Butler

Sawit dan Karhutla

Menurut Greenpeace, selain industri *pulp* (bahan baku kertas) dan kertas, industri sawit juga menjadi penyumbang besar terhadap kerusakan hutan di Indonesia. Lalu apa kaitannya sawit dengan karhutla?

Dalam banyak kasus yang dicatat oleh Greenpeace, sebelum kebakaran (pembakaran), biasanya terlebih dulu terjadi deforestasi dan pengeringan lahan gambut secara luas sebagai akar dari krisis karhutla.²⁹ Pembukaan dan pengembangan lahan dalam skala masif tersebut sebagian besar digunakan untuk energi (*biofuel*) dan pertanian di mana sawit menjadi prioritas. Berdasarkan hasil penelitian CIFOR dan IPB baru-baru ini terhadap temuan aktor-aktor yang terkait karhutla, menunjukkan bahwa pembeli lahan, makelar lahan, pengusaha sawit kecil dan besar, hingga korporasi lahan menjadi bagian dari aktor dan distribusi keuntungan karhutla. Bukti lain adalah fakta yang menampilkan keberadaan titik panas di dalam lahan konsesi dan korporasi (34 persen luas lahan dan 45 persen titik panas).

Jika merujuk pada hasil Tim Gabungan Audit Kepatuhan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan, tampak kuat dugaan kelalaian (dan kesengajaan) perusahaan dan pemerintah daerah. Audit yang dilakukan Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) itu diadakan mulai Juni 2014 di Provinsi Riau.

Tim mengaudit sejumlah perusahaan perkebunan dan kehutanan serta enam pemerintah kabupaten di Provinsi Riau. Hasil audit memperlihatkan tidak ada perusahaan dan pemerintah kabupaten yang patuh. Bambang Hero Saharjo, anggota tim, menceritakan bagaimana perusahaan yang tergopoh-gopoh membangun menara setelah didatangi tim audit. Mereka pernah memergoki pengelola membangun menara setinggi lima meter atau hanya seukuran seperempat dari yang diwajibkan. "Pohon sawit itu tingginya lebih dari 15 meter. Kalau menaranya cuma segitu, mau mengawasi apa?" ujar Bambang.³⁰

Selain membangun menara, perusahaan wajib menyediakan sarana penanggulangan kebakaran sesuai dengan luas areal yang diolahnya. Untuk lahan dengan luas kurang dari 500 ha, harus ada dua sampai delapan pemukul api, sekop, garu, gergaji, dan kapak. Pompa air, kendaraan pengangkut, serta personil patroli juga harus disediakan. Jumlah peralatan berlipat ganda jika lahannya semakin besar. Perlengkapan itu, dikemukakan Bambang, jarang ada di lahan yang terbakar.

Kelalaian dalam hal audit mengakibatkan tidak terkontrolnya persediaan prasarana dan personil untuk penanggulangan kebakaran yang dimiliki perusahaan. Padahal undang-undang sudah mengatur tanggung jawab pemilik konsesi lahan dari kebakaran hutan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa penyebaran api banyak disebabkan oleh prasarana dan personil yang minim itu. Standar minimum yang diatur dalam undang-undang banyak dilanggar dan terlihat betapa para pemilik konsesi sering mengabaikannya.

29 Siaran pers Greenpeace berjudul *Perusahaan Minyak Sawit Raksasa Memicu Kebakaran Hutan di Kalimantan* pada 23 November 2015.

30 *TEMPO* pada edisi 27 September 2015, h. 73.

Tabel 2. Daftar Nama Korporasi di Riau untuk Audit Kepatuhan Tahun 2014

AUDIT KEPATUHAN KORPORASI PROVINSI RIAU TAHUN 2014			
KABUPATEN	PERUSAHAAN	KETERANGAN	HASIL
BENGKALIS	1. SPM 2. RRL	HTI HTI	TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN BENGKALIS: PATUH
ROKAN HILIR	3. JJP 4. SRL 5. DRT 6. RUJ	PERKEBUNAN SAWIT HTI HPH HTI	TIDAK PATUH TIDAK PATUH TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN ROKAN HILIR: KURANG PATUH
SIAK	7. AA (DISTRIK BERBARI & PUSAKO) 8. SSL 9. TSUM 10. TFDI	HTI HTI PERKEBUNAN SAWIT PERKEBUNAN SAWIT	TIDAK PATUH TIDAK PATUH TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN SIAK: CUKUP PATUH
INDRAGIRI HILIR	11. SAM 12. BN	PERKEBUNAN SAWIT PERKEBUNAN SAWIT	SANGAT TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN INDRAGIRI HILIR: KURANG PATUH
KEPULAUAN MERANTI	13. NSP 14. SRL	HHBK-SAGU HTI	TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN KEPULAUAN MERANTI: KURANG PATUH
DUMAI	15. SG 16. SPA	HTI HTI	TIDAK PATUH TIDAK PATUH KABUPATEN DUMAI: KURANG PATUH

Sumber: Tim Gabungan Audit Kepatuhan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan

Bagaimana dengan potret yang terjadi di Riau? Ternyata sangat minim dalam pengawasan pengguna lahan yang sebagian besar adalah korporasi. Tim audit menemukan informasi bahwa pegawai pemerintah daerah tidak mau datang melihat lahan di pelosok. Maka, pihak yang melakukan pembiaran itu adalah pemerintah dan korporasi.

Pemerintah daerah dan pengelola lahan seharusnya sudah tahu apa yang perlu dilakukan jika betul-betul berniat meredam kebakaran. Petunjuk pencegahan, pemadaman, hingga penanganan pasca-kebakaran pun sudah ada sejak tahun 2014. Sayangnya, semua diabaikan, sehingga ketika api mengganas sepanjang tahun 2015, pemerintah daerah tampak kelabakan.

Karhutla tahun 2015 membawa banyak kerugian. Bank Dunia melakukan riset dan menemukan bahwa nilai total kerusakan dan kerugian sebesar Rp 221 triliun atau setara dengan 1,9 persen dari PDB atau dua kali lebih besar dari anggaran dana untuk rekonstruksi Aceh pasca-tsunami tahun 2004.

“Biaya yang ditanggung untuk konsekuensi lingkungan besar. Ini perkiraan terendah karena tidak termasuk eksternalitas negatif. Dalam hal kesehatan dan siswa yang terpaksa libur karena sekolah ditutup,” ujar Kepala Ekonom Bank Dunia untuk Indonesia, Ndiame Diop, dalam acara Bank Dunia bertajuk “Indonesia Economic Quarterly” di Jakarta, Selasa (15/12).³¹

Bank Dunia mencatat bahwa kebakaran hutan tersebut berdampak hebat terhadap delapan provinsi di Indonesia, yaitu Jambi, Riau, Sumsel, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Kaltim, dan Papua. Ada 10 bidang kerugian yang dialami delapan provinsi tersebut, yakni pertanian, lingkungan, kehutanan, manufaktur dan pertambangan, perdagangan, transportasi, pariwisata, kesehatan, pendidikan, hingga alokasi dana untuk pemadaman kebakaran.



Gambar 14. Nilai Total Kerusakan dan Kerugian Rp. 221 Triliun atau 1,9% dari GDP

31 <http://katadata.co.id/berita/2015/12/15/bank-dunia-kerugian-kebakaran-hutan-lebih-besar-dari-tsunami-aceh#sthash.aeeLkoU8.dpbs> diakses 25 Januari 2015.

Iwan Gunawan, ekonom Bank Dunia, menjelaskan kerugian AS\$ 16,1 miliar itu hanya ditanggung masyarakat Indonesia. "Kerugian ini belum termasuk yang dialami masyarakat global dan generasi mendatang," katanya.³² Jadi siapa yang mendapat untung dan siapa yang buntung terhadap kerugian dari karhutla dan kabut asap tahun 2015 tampaknya menjadi jelas. Pemerintah dan masyarakat menjadi pihak yang dirugikan, sementara perusahaan pembakaran lahan adalah yang mendapat untung.

Rapor Merah dari Bumi Lancang Kuning

Sebelum berakhir masa jabatannya, pemerintahan Presiden SBY dan Wakil Presiden Boediono membentuk Tim Gabungan Audit Kepatuhan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

Tugas tim melakukan audit terhadap 12 perusahaan perkebunan dan kehutanan serta enam pemerintah kabupaten di Provinsi Riau. Provinsi ini sengaja jadi proyek pertama karena selama 17 tahun terjadi kebakaran besar di Bumi Lancang Kuning ini.

Ke-12 perusahaan perkebunan dan kehutanan yang diaudit, adalah PT SRL Blok V (IUPHHK-HT), PT AA (IUPHHK-HT), PT DRT (IUPHHK-HA), PT SPA (IUPHHK-HT), PT RUJ (IUPHHK-HT), PT SPM (IUPHHK-HT), PT SRL Blok IV (IUPHHK-HT), PT RRL (IUPHHK-HT), PT NSP (IUPHHBK-SAGO), PT SG (IUPHHK-HT), PT SSL (IUPHHK-HT), dan PT SRL Blok III (IUPHHK-HT).

Apa hasil audit itu? "Semua perusahaan itu tidak patuh terhadap pencegahan bencana kebakaran hutan dan lahan," ujar Bambang Hero Saharjo, Ketua Tim kepada pers di Jakarta, Jumat, 10 Oktober 2014.

Menurut Bambang, yang menjadi guru besar IPB, semua perusahaan itu memiliki indeks kepatuhan yang buruk. Dari lima perusahaan perkebunan, empat di antaranya tidak patuh, dan satu perusahaan tergolong sangat tidak patuh. Sementara itu, dari 12 perusahaan kehutanan, 10 perusahaan tergolong tidak patuh, satu sangat tidak patuh, dan satu perusahaan tergolong cukup patuh.

Tim ini dibentuk oleh UKP4 pada 30 Juni 2014. Anggota tim dari Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, dan Kementerian Pertanian. Provinsi Riau dipilih sebagai objek karena temuan sebanyak 93,6 persen dari 12.541 titik panas selama 2 Januari sampai 13 Maret 2014, ada di lahan gambut provinsi ini.

32

Iwan Gunawan; penghitungan Dampak Kerusakan dan Kerugian Akibat Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan Terkait Fenomena El Nino 2015 dalam paparan pada FGD pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

Sebelumnya, Presiden SBY telah menunjukkan ketegasan yang bernada marah perihal karhutla di Riau pada Januari hingga Maret 2014. "Ini terjadi lagi dan Riau lagi. Saya tahu ini disebabkan oleh kesalahan kita sendiri," kata Presiden dalam telekonferensi yang kemudian banyak dikutip oleh berbagai media massa nasional pada 14 Maret 2014.

Pada lahan konsesi milik 12 perusahaan di Riau itu ditemukan banyak titik api. Perusahaan ini terdapat di enam kabupaten. Audit kepatuhan merupakan penilaian terhadap pemerintah daerah dan perusahaan swasta dalam mencegah karhutla. Audit ini menjadi penilaian seberapa serius pemerintah daerah dan perusahaan bertanggung jawab dalam mengambil strategi dan meminimalisir terjadinya bencana itu di wilayahnya.

Dalam menilai indeks kepatuhan, ada tiga aspek pokok penilaian, yaitu sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran, sarana dan prasarana untuk pemadaman api, dan sumber daya manusia dalam pencegahan karhutla. Dari nilai kepatuhan pemerintah daerah, ada satu kabupaten yang tergolong patuh, yaitu Bengkalis, sedangkan yang lain tergolong sama buruknya dengan nilai perusahaan. Dari enam kabupaten yang diaudit, hanya ada empat kabupaten yang tidak patuh, yaitu Dumai, Rokan Hilir, Indragiri, dan Kepulauan Meranti. Sedangkan yang termasuk patuh adalah Kabupaten Siak.

Ia menyimpulkan bahwa, baik pihak perusahaan maupun pemerintah daerah, memiliki tingkat tanggung jawab yang rendah dalam mengawasi, mencegah, dan menanggulangi kebakaran hutan di daerahnya. Dari nilai ini akan menjadi rujukan bagaimana penegakan hukum yang tepat untuk kasus karhutla di Riau.

Kepala UKP4, Kuntoro Mangkusubroto, menyampaikan apresiasi terhadap program audit kepatuhan perdana di tingkat provinsi. "Tim Gabungan Nasional ini telah mengambil langkah berani yang implementatif dan efektif di lapangan. Kami sangat menghargai kerjasama kementerian dan lembaga terkait dalam mengimplementasikan program secara sistematis dan efektif," katanya.³³

Hasil tersebut membuktikan bahwa rencana aksi yang disepakati berhasil menumbuhkan semangat dan komitmen bersama untuk menyelesaikan permasalahan karhutla. Kuntoro Mangkusubroto berharap audit kepatuhan dapat segera dilakukan di wilayah-wilayah lain di Indonesia dan membawa efek positif bagi masa depan tata kelola hutan. Tetapi audit kepatuhan ini bukanlah tanpa kritik. Audit kepatuhan dapat menjadi lebih efektif lagi jika hasil audit diumumkan kepada publik dan ditindaklanjuti pada proses penegakan hukum.

33

<http://www.reddplus.go.id/berita/berita-redd/2006-audit-kepatuhan-korporasi-dan-pemda-masih-langgar-aturan> diakses pada 15 Februari 2016.

Pelaksana Tugas Menteri Kehutanan, Chairul Tanjung, menyebutkan bahwa pemerintah tidak pernah berhenti memerangi kebakaran hutan dan melakukan antisipasi perubahan iklim. Ia mengatakan bahwa "Kegiatan audit ini merupakan tindak lanjut dari 13 Rencana Aksi yang disepakati Wakil Presiden Republik Indonesia bersama kementerian/lembaga terkait pencegahan karhutla di tingkat nasional pada 12 Juni 2014 lalu."

Menanggapi hasil audit perusahaan perkebunan yang tergolong tidak patuh, Menteri Pertanian Suswono menyatakan hasil audit ini menjadi pemicu bagi kami untuk mengevaluasi kembali tanggung jawab perusahaan perkebunan terhadap lingkungan kerja mereka. "Dan memikirkan suatu mekanisme yang paling sesuai untuk memastikan mereka melaksanakan tanggung jawab dengan baik."³⁴

Kepala Badan Pengelola REDD+, Heru Prasetyo, ketika itu menjelaskan bahwa pencegahan kebakaran merupakan salah satu cara strategis dalam upaya menurunkan tingkat emisi karbon yang dihasilkan sektor hutan dan lahan di Indonesia. Audit kepatuhan merupakan instrumen tepat untuk menyebarluaskan pembelajaran, katanya, menegakkan peraturan dan memberi efek jera bagi pelaku pembakaran hutan.

34

<http://www.reddplus.go.id/berita/berita-redd/2006-audit-kepatuhan-korporasi-dan-pemda-masih-langgar-aturan> diakses pada 15 Februari 2016.



Catatan Kerugian dan Kerusakan pada Berbagai Sektor

Karhutla 2015 yang kemudian disusul dengan kabut asap menjadi salah satu momen kritis di awal pemerintahan Presiden Jokowi. Karhutla dan kabut asap 2015 ini disebut-sebut sebagai yang terparah sejak tahun 1997-1998. Pada karhutla 2015 lalu, informasi awal tanda bahaya sebetulnya sudah muncul sejak awal tahun. Banyak citra satelit sepanjang Januari hingga September 2015, menunjukkan adanya 19.586 titik panas yang tersebar di Riau, Jambi, Sumsel, Kalbar, Kalsel, dan Kalteng. Hal itu sebetulnya bisa dijadikan dasar bagi pemerintah untuk melakukan tindakan pencegahan. Namun sayangnya, pemerintah abai dan lamban dalam merespon potensi karhutla berdasarkan informasi awal tersebut. Pengabaian dan kelambanan ini mengakibatkan semakin meluasnya karhutla yang mencapai puncaknya pada Oktober 2015 yang diikuti dengan kabut asap yang hebat.



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Peristiwa karhutla dan kabut asap yang hebat ini telah menimbulkan kerugian dan kerusakan yang besar. Pemerintah Indonesia melalui BNPB telah merilis perkiraan resmi kerugian mencapai Rp 221 triliun atau setara dengan 1,9 persen PDB Indonesia. Angka ini didasarkan pada penghitungan yang dilakukan oleh Bank Dunia yang kemudian dikutip secara resmi oleh pemerintah. Total kerugian tersebut dihitung berdasarkan peristiwa karhutla sepanjang periode 1 Juni sampai 31 Oktober 2015. Analisis ini menggunakan metodologi kajian bencana yang dikembangkan oleh Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin dan Karibia (the UN Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ECLAC).³⁵

Angka kerugian sebesar Rp 221 triliun, menurut Prof. Bambang Hero Saharjo, akademisi dan pakar karhutla IPB, terbilang relatif kecil. Pendapatnya didasarkan pada kasus PT Kalista Alam yang terbukti membakar seribu hektar lahan gambut dan divonis membayar kerugian materiil dan pemulihan lingkungan senilai Rp 366 milyar lebih. Maka, kemungkinan kerugian akibat karhutla sebesar 2,61 juta hektar lahan dan hutan, bisa jadi melampaui angka yang dikeluarkan oleh BNPB atau Bank Dunia tersebut.³⁶

Karhutla dan kabut asap 2015 telah menyebabkan gangguan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia. Tidak hanya di provinsi yang terdampak langsung karhutla dan asap saja, tetapi juga di provinsi lain dan bahkan ke negara tetangga. Secara nyata, kita bisa melihat akibat tersebut dengan terganggunya arus barang dan jasa serta aktivitas ekonomi masyarakat dan industri yang nyaris mati selama karhutla dan kabut asap terjadi.

35 Metodologi dalam penghitungan kerugian bencana menggunakan DALA penghitungan damage and losses (kerusakan dan kehilangan) yang merupakan cara yang digunakan dengan menggunakan Metodologi ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). Metode ini diperkenalkan kepada Pemerintah Indonesia oleh komunitas donor internasional sebagai salah satu instrumen analisa yang telah dikembangkan untuk menghitung jumlah kerusakan dan kerugian yang diakibatkan oleh berbagai jenis bencana (bencana alam maupun bencana yang terjadi akibat ulah manusia). Metodologi ECLAC pertama kali dikembangkan oleh Komisi Ekonomi PBB untuk Amerika Latin dan Karibia pada awal tahun 1970-an (karena di negara-negara tersebut paling umum terjadi bencana alam seperti banjir, kekeringan, gempa bumi, tsunami, angin topan, dan letusan gunung berapi) dan telah dimodifikasi melalui aplikasi selama lebih dari tiga dekade dalam konteks pasca-bencana di seluruh dunia.

36 Paparan Prof. Bambang Hero Saharjo dalam FGD dengan topik "Pengembangan Strategi Penanggulangan Karhutla melalui Model Pemolisian Berbasis Dampak Masalah" di Sekolah Tinggi Ilmu Kepolisian (STIK) pada 16 Februari di Jakarta.

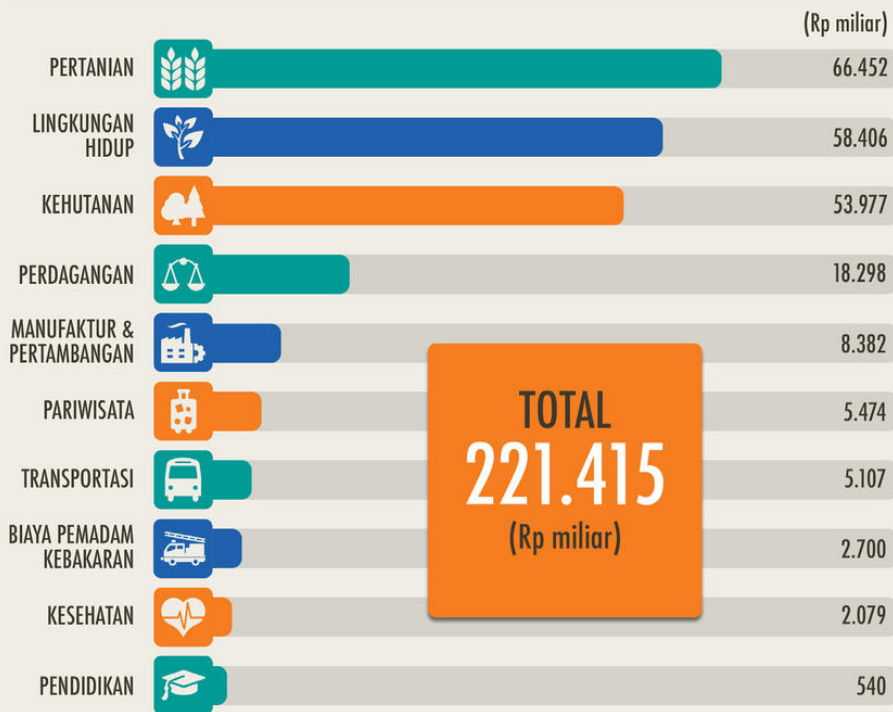
Karhutla periode Juni-Oktober 2015 lalu menghancurkan kurang lebih 2,6 juta hektar hutan dan lahan yang tersebar di delapan provinsi. Luas hutan dan lahan yang terbakar tersebut bahkan setara dengan empat setengah kali lipat luas Pulau Bali. Karhutla dan kabut asap juga diperkirakan menyebabkan penurunan pertumbuhan PDB di provinsi-provinsi yang terdampak langsung. Delapan provinsi yang mengalami perlambatan ekonomi pada triwulan III tahun lalu, antara lain Jambi, Riau, Sumsel, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Kaltim, dan Papua.

Pada bagian selanjutnya, perkiraan kerugian dan kerusakan akibat karhutla dan kabut asap 2015 akan dipaparkan secara rinci, mencakup sektor kehutanan dan pertanian, sektor kesehatan, sektor pendidikan, sektor perhubungan, sektor pariwisata, dan sektor bisnis. Sebagian data yang ditampilkan dalam bab ini diperoleh dari berbagai sumber, termasuk dari hasil kajian berbagai organisasi masyarakat sipil, lembaga riset, dan Bank Dunia. Sayangnya, hanya sedikit sekali data yang bisa diperoleh atau dipublikasikan secara resmi oleh lembaga-lembaga pemerintah terkait.



Gambar 14. Kerugian Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan

PERKIRAAN KERUGIAN AKIBAT KEBAKARAN HUTAN JUNI - OKTOBER 2015



Sumber: Bank Dunia, 2015

Gambar 15. Perkiraan Kerugian Akibat Kebakaran Hutan Juni - Oktober 2015

Rugi pada Sektor Kehutanan dan Pertanian

Sektor kehutanan dan pertanian menanggung kerugian paling besar akibat karhutla dan kabut asap 2015. Dari total kerugian Rp 221 triliun, sekitar setengahnya disumbang oleh sektor ini, yakni mencapai lebih dari Rp 120 triliun atau AS\$ 8,8 miliar. Kerusakan di sektor ini mencakup kerusakan infrastruktur dan peralatan, sedangkan kerugian meliputi juga biaya rehabilitasi lahan yang terbakar untuk penanaman dan hilangnya pendapatan produksi selama masa rehabilitasi.

Tabel 3. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pertanian dan Kehutanan

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
PERTANIAN	2.890	2.482	14.190	4.793	7.187	17.051	15.488	2.370	66.452
TANAMAN PERKEBUNAN	1.839	1.841	3.575	3.274	2.315	14.765	13.813	1.311	42.734
TANAMAN PANGAN	1.052	641	10.615	1.519	4.872	2.286	1.675	1.059	23.718
KEHUTANAN	1.863	4.175	13.348	2.309	9.583	1.260	11.194	10.246	53.977

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Pada tabel di atas, tampak perkiraan kerugian dan kerusakan karhutla dan kabut asap di delapan provinsi telah mengakibatkan kerugian masing-masing sebesar lebih dari Rp 66,4 triliun untuk pertanian dan lebih dari Rp 53,9 triliun untuk kehutanan. Kerugian dari kehutanan termasuk nilai yang hilang dari potensi kayu dan ongkos reboisasi. Sementara itu biaya rehabilitasi dan hilangnya potensi pendapatan dari sub-sektor perkebunan diperkirakan menyebabkan kerugian tambahan sekitar Rp 11 triliun per tahun pada tiga tahun ke depan, seperti kelapa sawit, karet, dan kelapa. Menurut Bank Dunia, peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 ini secara otomatis menghilangkan potensi pendapatan dari produksi dan ekspor pertanian dan kehutanan.

Berdasarkan kajian Bank Dunia, kebakaran ini juga mengakibatkan turunnya produksi pertanian sebesar 4,9 persen pada kuartal ketiga tahun 2015. Penurunan ini merupakan yang terparah dalam lima tahun terakhir. Kalteng dan Kaltim menjadi dua provinsi paling rugi untuk sektor pertanian, yakni masing-masing senilai Rp 17 triliun dan Rp 15,5 triliun.

Selain perusahaan industri pertanian, petani pemilik lahan kecil (*smallholders*) juga harus merasakan kerugian akibat karhutla ini. Menurut Bank Dunia, kerugian yang diderita oleh para petani tanaman pangan mencapai Rp 23,7 triliun dan tanaman perkebunan sekitar Rp 42 triliun.

Petani yang Merugi dan Terancam Gagal Panen

Petani di Sumbar gelisah ketika asap tiba-tiba datang. Persoalannya bukan hanya mengganggu aktivitas sehari-hari mereka yang terdampak kabut asap, melainkan pula mengancam sumber penghidupan para petani.

Tepatnya di Jorong Tanjung Harapan, Nagari Lubuak Gadang Timur, Kecamatan Sangir Idur, seorang petani sawah mengeluhkan sulitnya menjemur gabah. Kebetulan panen datang bersamaan dengan datangnya asap. Seperti dikutip pada *Antara Sumbar*, (22/10/2015) seorang petani mengatakan bahwa saat itu ia membutuhkan waktu satu minggu lebih untuk mengeringkan gabah. Padahal, biasanya hanya dibutuhkan dua atau tiga hari saja untuk menjemur gabah. Akibatnya, banyak padi menumpuk di penggilingan. Jika padi digiling tanpa dijemur hingga kering, maka beras hasil gilingan bisa hancur.

“Banyak masyarakat yang mengandalkan hasil panen ini untuk menopang hidup tetapi dengan sulitnya menjemur gabah membuat kami bingung juga harus bagaimana,” ungkap seorang petani di Sangir Idur.³⁷

Sementara itu, para petani cabai di Kabupaten Merangin, Jambi juga ikut was-was akibat serbuan asap yang menghantam ladang-ladang mereka. Hasil panen cabai menurun drastis! Pada Oktober 2015, para petani cabai mengaku mengalami kerugian hingga lima puluh persen.

Seperti dilansir oleh *Okezone.com*, (15/10/2015) diperkirakan bahwa para petani cabai di Merangin menderita kerugian tidak kurang dari Rp 240 juta dalam dua bulan masa panen. Jika tanpa kabut asap pendapatan mereka bisa mencapai Rp 45 juta, akibat asap para petani cabai hanya menerima Rp 15 juta sekali panen per minggu.³⁸

Kerugian yang diderita petani dan hasil panen yang terganggu pun berujung pada tidak stabilnya harga-harga sayur dan pangan yang terjadi menjelang akhir tahun di daerah-daerah yang terdampak asap secara langsung maupun tidak langsung.

37 *Antara Sumbar* edisi 22 Oktober 2015 dalam <https://www.facebook.com/SolsellINFO/posts/1175227009160841> diakses pada 12 April 2016.

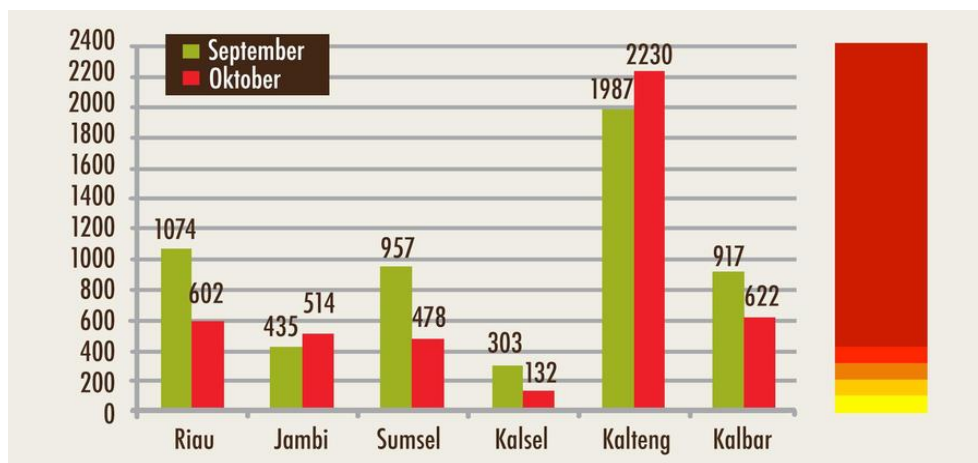
38 <http://economy.okezone.com/read/2015/10/15/320/1232135/kabut-asap-buat-petani-cabai-rugi-puluhan-juta-rupiah> diakses pada 12 April 2016.

Rugi pada Sektor Kesehatan

Karhutla dan kabut asap 2015 juga berdampak serius terhadap kesehatan karena masyarakat terpapar langsung oleh udara kotor yang mengandung partikel debu yang sangat tinggi. BNPB mencatat jumlah korban meninggal akibat karhutla dan kabut asap sebanyak 24 orang. Mereka yang meninggal disebabkan oleh terbakar saat terjadi kebakaran dan terpapar asap yang menyebabkan ISPA. Dari 24 orang yang meninggal, sebanyak 12 orang meninggal di Sumatera dan Kalimantan, delapan di Gunung Lawu, dan empat orang di Ponorogo. Sedangkan jumlah penderita ISPA mencapai lebih dari 600 ribu orang dan yang terpapar asap berjumlah sekitar 60 juta orang. Menurut BPNB, data penderita ISPA tersebut adalah jumlah orang yang terdata di rumah sakit maupun Puskesmas. Fakta di lapangan mungkin menunjukkan realitas yang lebih besar dari data tersebut sebab tidak sedikit dari mereka yang menderita ISPA tidak tercatat dan terakses oleh tenaga medis di lapangan.

Data menurut Kementerian Kesehatan (Kemenkes), menjelang akhir tahun 2015 terhadap penyakit-penyakit yang berkaitan dengan peristiwa karhutla dan kabut asap, terdiri dari ISPA sebanyak 10.133 kasus, pneumonia sebanyak 311 kasus, asma sebanyak 415 kasus, iritasi mata sebanyak 689 kasus, dan iritasi kulit sebanyak 1.850 kasus.

Pusat Data dan Informasi Kemenkes RI pada dokumen *Masalah Kesehatan Akibat Kabut Asap Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015* tidak banyak mencatat secara detil mengenai jumlah korban dan kerugian-kerugian pasca-karhutla dan kabut asap tahun 2015 lalu. Namun, di dokumen tersebut salah satu data yang cukup lengkap dan bisa menjadi rujukan, adalah data ISPU di enam provinsi yang terdampak asap pada September-Oktober 2015.



Sumber: Pusat Data dan Informasi Kemenkes RI, 2015

Gambar 16. ISPU Tertinggi di Enam Provinsi yang Terdampak Asap pada September-Oktober 2015

Bank Dunia mencatat pemerintah telah menggelontorkan dana sebesar Rp 2,1 triliun untuk biaya pelayanan kesehatan selama karhutla dan kabut asap 2015. Pemerintah pusat juga mengerahkan tenaga medis untuk ditempatkan di posko-posko darurat di tiap kecamatan. Kerugian pada sektor kesehatan yang dihitung merupakan rugi pada saat dan pasca-karhutla dan kabut asap. Masyarakat sesungguhnya tak mau tinggal di daerah terdampak kabut asap, namun mereka terpaksa menetap karena tidak dapat pergi ke mana-mana dan hanya warga yang memiliki ekonomi lebih kuat saja yang mampu mengevakuasi diri dan keluarganya keluar dari Sumatera atau Kalimantan.

Tabel 4. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Kesehatan

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
KESEHATAN	495	298	388	165	327	230	167	8	2.079

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Berdasarkan data BMKG Kalteng pada 18 Oktober 2015 lalu merupakan puncak terparah kabut asap di Kalteng. Sebabnya, *Particulate Meter* (PM) 10 atau kondisi kandungan partikel yang ada di udara di bawah 10 mikron telah mencapai 2.483 mg/m³. Angka ini merupakan kondisi yang sangat berbahaya untuk kehidupan manusia.

"Dari pantauan yang kami lakukan sekitar pukul 10.30 WIB, dengan PM 10 yang mencapai 2.483 mg/m³, kondisi ini merupakan paling parah," ujar Anton, Kasi Data dan Informasi BMKG Bandara Cilik Riwut Kalteng.

Dampak buruk dari kejadian itu jelas mengakibatkan masyarakat di kawasan terpapar kabut asap tebal harus menanggung akibatnya. Ribuan warga menderita ISPA dan diare. Bahkan di antaranya harus ada yang meregang nyawa karena tak kuat untuk bertahan.

Data Dinas Kesehatan Kalteng menyebutkan bahwa jumlah penderita ISPA dan diare akibat kabut asap dalam 3 bulan (Juli hingga 3 Oktober 2015) berjumlah 21.085 orang untuk ISPA dan 6.835 orang untuk diare. Sebagian besar penderita adalah para balita (0-5 tahun) dan lansia. Menurut Dinas Kesehatan Kalteng, jumlah penderita penyakit ISPA meningkat drastis dengan rata-rata kenaikan per minggunya mencapai 11 persen. Hingga minggu keempat September 2015, jumlah penderita ISPA mencapai 15.528 kasus tersebar di 14 kabupaten/kota se-Kalteng.

Para Balita Korban Asap



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Siang itu rumah mungil yang berlokasi di Jl. Pramuka, Kota Palangkaraya tampak sunyi. Tak ada lagi canda tawa yang biasanya mewarnai rumah. Hingga saat ini Yessy Marsela (25) masih belum bisa menyembunyikan atau bahkan melupakan kejadian tragis kepergian putrinya semata wayang, Ratu Agnesia (1,5 bulan), yang meninggal saat kabut asap pekat terjadi.

"Saya masih belum bisa melupakan kenangan itu. Wajahnya selalu membayangi pelupuk mata saya. Bila sudah begitu, saya bergegas pergi ke peristirahatan anak saya di kompleks pemakaman Kristen di Jl. Cilik Riwt Km. 12, Palangkaraya. Di sana saya tumpahkan rinduku untuk dia dengan menangis," ujar Yessy sambil mengusap air mata.

Kejadian itu bermula ketika putri kecilnya mengalami batuk dan demam yang disertai dengan kejang dan sesak napas. Mengetahui kondisi anaknya yang semakin parah, ia bersama Suyitno, suami, membawa ke bidan terdekat untuk dilakukan pengobatan. Namun karena penyakit ISPA yang dialami anaknya, mereka memutuskan membawanya ke rumah sakit. Sayangnya, berselang dua jam dirawat, Ratu Agnesia pergi untuk selamanya.

Selain Yessy, suasana serupa dialami keluarga Ayuni Puspasari (28 tahun), warga Jl. Badak I, Palangkaraya yang kehilangan Khadziya Nisrina, bayi yang baru berusia 1 bulan. Puspa, panggilan Ayuni Puspasari, saat itu hanya bisa memandangi foto-foto putri kecilnya yang tersimpan dalam telepon seluler miliknya. Khadziya Nisrina lahir pada tanggal 27 September 2015 dan bertepatan dengan situasi pekatnya kabut asap.

Banyak cara dilakukan warga Kalteng untuk menghindari kabut asap, salah satunya mengungsikan anak-anak mereka keluar Kalteng. Banjarmasin menjadi pilihan warga Kalteng untuk mengungsikan sementara keluarga mereka dari amukan asap, selain karena kota ini relatif dekat dengan Palangkaraya (sekitar 4 jam perjalanan darat), kota ini sangat familier bagi warga Kalteng, baik dari segi bahasa atau makanan yang tak jauh berbeda. Karena itu jangan heran, di hari libur, apakah itu Lebaran, Natal, dan Tahun Baru, Banjarmasin terlihat bagai kota tujuan wisata warga Kalteng.

"Saya terpaksa harus mengungsikan anak-anak demi kesehatan mereka. Bukan apa-apa, ini terpaksa saya lakukan sebab mereka berdua mempunyai penyakit asma. Nah, kalau terkena asap, penyakit mereka jadi kambuh terus.... mendingan saya ungsikan untuk sementara watu. Apalagi ada kebijakan dari sekolah untuk libur. Inilah yang saya manfaatkan dan yang jelas tidak menggganggu sekolah mereka karena libur," ujar Dewi Yulianty, seorang PNS dengan anak berusia 3 tahun yang selama bencana asap menderita pula batuk dan pilek

Dewi mengeluh, "Saya kira ini mungkin akibat dampak kabut asap di tempat kami. Saya ingin mengungsikan mereka ke Jawa, tapi siapa yang tunggu mereka, sementara saya dan suami harus bekerja."

Pendirian Posko dan Rumah Sehat

Solidaritas masyarakat sipil menguat selama kabut asap tengah terjadi di 2015 lalu. Bukti tersebut amat kuat juga terlihat pada kontribusi yang mereka lakukan terhadap sektor kesehatan sebagai sektor yang paling mendesak dalam menjaga kelangsungan hidup masyarakat yang terpapar asap dan terancam berbagai penyakit. Solidaritas itu terwujud dengan berdirinya berbagai posko dan rumah sehat di berbagai daerah yang terdampak.

Di Jambi, sejumlah kampus bekerja sama dengan organisasi masyarakat sipil, seperti Koalisi Jambi Melawan Asap, mendirikan berbagai posko pengaduan dan layanan medis. Sebagai contoh di Universitas Batanghari, para mahasiswa dan aktivis ikut memberikan layanan bantuan bagi korban kabut asap yang mengalami gangguan kesehatan. Bukan hanya itu, mereka juga menampung pengaduan kerugian akibat asap untuk bersiap mengajukan gugatan kelompok.

Para aktivis mewakili berbagai organisasi, seperti WALHI, melebur dalam satu nama dan gerakan melawan asap, termasuk di dalamnya adalah dengan memberikan bantuan kesehatan. Selain Koalisi Jambi Melawan Asap, ada pula Koalisi Masyarakat Peduli Balita Korban Asap yang menginisiasi rumah evakuasi bagi balita.

Rugi pada Sektor Pendidikan

Salah satu akibat karhutla dan kabut asap 2015 yang juga penting untuk dilihat adalah terganggunya aktivitas belajar-mengajar. Serangan kabut asap membuat sekolah terpaksa meliburkan siswa-siswinya. Pihak sekolah bahkan telah meliburkan para murid sebelum datangnya instruksi dari Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) karena kabut asap telah mengganggu proses belajar-mengajar serta membahayakan kesehatan anak-anak didik mereka.

Menyikapi situasi kabut asap yang semakin parah pada bulan Oktober 2015, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Anies Baswedan, baru menerbitkan surat edaran bertanggal 23 Oktober 2015 yang isinya meminta daerah meliburkan sekolah apabila ISPU sudah di atas ambang bahaya. Tingkat ISPU yang masuk dalam kategori berbahaya telah memaksa sekolah-sekolah menghentikan aktivitas belajar-mengajar. Menurut data pada skala nasional yang dikeluarkan Kemendikbud, jumlah sekolah yang meliburkan muridnya, antara lain 200 untuk tingkat Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) dan Sekolah Dasar (SD) serta 300 untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA).

Meskipun libur, pemerintah daerah tetap diwajibkan untuk membayar gaji dan tunjangan tenaga pengajar dan staf sekolah seperti biasa dan tidak ada pengurangan. Sebagai kompensasi liburnya murid, para guru berkewajiban untuk memberikan pekerjaan rumah. Kondisi meliburkan sekolah ini mencapai puncaknya pada bulan Oktober yang berdampak pada tutupnya 24.773 sekolah dan liburnya 4,7 juta siswa. Akibat ditutupnya sekolah, biaya perawatan anak dan upah yang hilang menjadi meningkat karena para orangtua harus ikut libur kerja dan menjaga anak-anak yang biasanya berada di sekolah.

Menurut Bank Dunia, kerugian akibat beban biaya tambahan pendidikan selama karhutla dan kabut asap 2015 ditaksir mencapai Rp 540 miliar. Jumlah ini tentu saja bisa bertambah karena dampak terhadap pendidikan berefek secara jangka panjang yang kemungkinan akan membesar. Sebagai contoh, ada hal-hal yang belum bisa dihitung saat ini, seperti biaya para guru dan murid untuk mengejar ketertinggalan proses belajar-mengajar di mana banyak sekolah turut menunda aktivitas ujian.

Tabel 5. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pendidikan

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
PENDIDIKAN	53	55	123	61	77	72	61	39	540

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Sementara sejumlah sekolah yang tidak bisa menunda ujian dan tetap melangsungkannya di tengah situasi penuh kabut asap, akhirnya banyak menemui kegagalan. Sebelumnya, Walikota Jambi, Syarif Fasha, seperti dikutip oleh *KOMPAS* pada edisi 7 Oktober 2015, menyatakan bahwa pihaknya tidak mungkin lagi menambah libur yang sudah banyak menghilangkan jam belajar. Syarif pun sempat mengajukan usulan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Anies Baswedan, untuk memberikan kelonggaran syarat kenaikan kelas dan kelulusan yang tidak dipatok pada hasil ujian bagi daerah yang terdampak asap.

Menanggapi efek yang luar biasa pada sektor pendidikan ke depannya, Anies Baswedan berencana menyiapkan Program Sekolah Aman Asap. “Ke depan pemerintah ingin ruang kelas kita aman dari asap dengan memanfaatkan teknologi tepat guna,” kata Anies seperti dikutip dari situs resmi Kemendikbud (kemendikbud.go.id). Program ini merupakan antisipasi jika tahun-tahun mendatang masih akan terjadi bencana kabut asap.

Sekolah yang Terpaksa Libur

Di Kalteng, ribuan siswa, mulai dari TK hingga SMA tak bisa sekolah hampir satu setengah bulan lamanya. Kondisi saat itu menimbulkan masalah. Pelajar belum juga bisa melaksanakan ujian semester pada akhir Desember 2015 lalu karena paket pembelajaran belum tuntas. Kondisi ini berujung pada molornya persiapan pelaksanaan Ujian Nasional (UN) yang sudah di depan mata dan hanya tersisa empat bulan saja.

Sejauh ini, belum ada kajian yang bisa menjadi rujukan bagaimana kerugian di bidang pendidikan menghitung cakupan pada kerugian terhadap penundaan ujian semester dan UN di provinsi-provinsi yang terdampak kabut asap. Kerugian tersebut sepatutnya tidak hanya menyoroti kerugian materiil dari biaya-biaya penundaan, melainkan pula biaya yang harus diupayakan para pelajar, guru, dan orangtua atau wali murid dalam mengupayakan keteringgalan proses belajar-mengajar.

Rugi pada Sektor Perhubungan

Sektor perhubungan menjadi salah satu sektor yang terdampak signifikan dari peristiwa karhutla dan kabut asap 2015. Sektor ini amat strategis untuk dibicarakan karena berdampak langsung pada arus atau distribusi barang dan jasa.

Ketika kabut asap mencapai puncaknya, penerbangan domestik dan keluar negeri terpaksa ditunda dan dibatalkan karena pekatnya asap di sejumlah daerah. Kementerian Perhubungan (Kemenhub) mencatat sebanyak 35 bandara yang sempat ditutup akibat keadaan ini. Empat di antaranya, yakni Bandara Sultan Mahmud Badrodin Palembang II, Bandara Syamsudin Noor Banjarmasin, Bandara Sutan Thaha Jambi, dan Bandara Gusti Syamsir Alam yang bahkan ditutup selama lebih dari satu pekan. Penutupan bandara terpaksa dilakukan karena jarak pandang yang hanya 100 meter, bahkan di sejumlah bandara jarak pandang kurang dari itu.

Sayangnya, Kemenhub tidak menghitung taksiran kerugian dari terhentinya aktivitas di bandara. Menteri Jonan mengakui kepada media bahwa Kemenhub tidak menghitung jumlah kerugian yang ditanggung akibat asap. Ia hanya mempertegas agar kabut asap bisa segera selesai, sehingga aktivitas atau mobilitas masyarakat bisa kembali berjalan seperti biasa. Namun demikian, menurut Bank Dunia (2015), perkiraan kerugian dan kerusakan pada sektor transportasi diprediksi mencapai lebih dari Rp 5 triliun hanya dalam rentang waktu 3 bulan saja pada Juni-Oktober 2015.

Tabel 6. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Transportasi

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
PERHUBUNGAN	280	430	1.106	237	912	1.522	435	185	5.107

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Bandara Sultan Syarif Kasim II di Pekanbaru mengklaim kerugian sampai Rp 4 miliar.³⁹ Maskapai Garuda Indonesia menyebut kerugian yang diderita perusahaannya mencapai AS\$ 8 juta, termasuk yang paling konkrit adalah kerugian terhadap penjualan tiket dan penundaan penerbangan.⁴⁰

39 http://www.rri.co.id/pekanbaru/post/berita/201482/ekonomi/bandara_ssk_ii_pekanbaru_rugi_rp_14_miliar_akibat_asap.html diakses pada 14 April 2016.

40 <http://www.tribunnews.com/bisnis/2015/10/30/garuda-indonesia-rugi-8-juta-dolar-as-akibat-asap-kebakaran> diakses pada 14 April 2016.

Selain bandara, pelabuhan juga ikut terkena dampak. Aktivitas bongkar muat kapal dan pelayaran terpaksa ditunda karena rendahnya jarak pandang. Bank Dunia (2015) mencatat total kerugian yang diderita pelabuhan sebesar AS\$ 525 juta.

Di Provinsi Kalteng, dengan jarak pandang 100 meter saja, karhutla dan kabut asap 2015 mengakibatkan semua moda transportasi tak berjalan dengan lancar, baik itu transportasi sungai, laut, darat, maupun udara. Khusus untuk transportasi udara, hampir semua maskapai penerbangan, seperti Garuda, Lion Air, Citilink, dan Trigana Air yang melayani rute Kalteng ke beberapa kota di Pulau Jawa, menghentikan penerbangan mereka hingga hampir tiga minggu lamanya.

Terganggunya Jasa Pengiriman Paket dan Surat

Karhutla dan kabut asap 2015 telah membuat kewalahan staf PT Pos Indonesia. Para perusahaan penyedia jasa layanan pengiriman barang dan surat atau ekspedisi juga ikut terkena imbasnya. Perkaranya sudah jelas, yakni kabut asap yang menghantam sebagian besar kawasan Sumatera dan Kalimantan menyebabkan rute transportasi menjadi terganggu. Akibatnya, PT Pos Indonesia harus mengubah rute ekspedisi dari jalur udara ke jalur darat. Pengiriman paket pun menjadi jauh lebih lama dari biasanya.

"Kabut asap ini sangat mengganggu operasional kami, khususnya ekspedisi melalui jalur udara. Bandara di sini bisa mengantar, tapi setibanya di kota tujuan pesawatnya kadang harus kembali karena kabut terlalu pekat," tutur Hari Sumaryono, Kepala Kantor Pos Indonesia Balikpapan, seperti dikutip dari *Bisnis* pada Rabu, 23 September 2015.

Menurut hasil pemantauan di lapangan, daerah-daerah yang terhantam langsung kabut asap paling parah, seperti Balikpapan dan Samarinda, bahkan memiliki jarak pandang kurang dari 100 meter. Pada September 2015 lalu, PT Pos Indonesia Besar Samarinda pun sempat memutuskan untuk tidak melayani pengiriman paket dan surat untuk sementara.

Dilansir *Koran Kaltim*, Kepala PT Pos Indonesia Besar Samarinda, Kaspul Anwar, mengungkapkan, "Biasanya dalam sehari, jumlah pengiriman barang, berupa surat atau paket, dilakukan 7-8 kali pengiriman sesuai jadwal penerbangan di bandara. Ini cukup berdampak pada proses pengiriman Paket Express dan Pos Kilat. Untuk mengatasinya, jadwal pengiriman (dialihkan) menggunakan transportasi darat. Jika sebelumnya hanya dua kali dalam seminggu, berubah menjadi sekali dalam sehari."⁴¹

Selain Kaltim, hambatan pada pengiriman paket dan surat juga mengalami gangguan serupa di Kalteng, Kalsel, dan Kalbar.

Rugi pada Sektor Pariwisata

Dampak karhutla dan kabut asap 2015 juga merugikan sektor pariwisata. Kerugian yang diderita diakibatkan oleh pembatalan perjalanan pariwisata dan berkurangnya wisatawan yang masuk ke Indonesia karena terganggunya transportasi akibat penutupan sejumlah bandara dan pelabuhan. Selain pembatalan perjalanan pariwisata, berbagai hotel pun mengalami tingkat okupansi (hunian kamar) yang menurun drastis, bahkan mencapai kurang dari 50 persen untuk kota-kota utama yang sekaligus menjadi destinasi populer. Kabut asap juga membuat Indonesia terpaksa membatalkan Tour de Siak, lomba sepeda tahunan yang digelar di Riau. Menurut Bank Dunia (2015), total kerugian sektor pariwisata Indonesia mencapai lebih dari Rp 5,4 triliun.

Tabel 7. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Pariwisata

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
PARIWISATA	140	1.599	1.626	740	523	571	225	50	5.474

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Sementara itu, ASITA (*Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies*) menaksir kerugian Indonesia pada sektor pariwisata mencapai Rp 5 miliar per hari selama rentang terjadinya karhutla dan kabut asap 2015. Metode penghitungan yang digunakan untuk menaksir nilai kerugian adalah dengan mengalikan jumlah wisnus (wisatawan nusantara) sebesar 5 ribu orang yang gagal berwisata di tiga provinsi (Riau, Jambi, dan Sumsel) dengan perkiraan jumlah rata-rata pengeluaran wisatawan per hari sebesar Rp 1 juta.⁴²

Namun penghitungan tersebut hanyalah perkiraan kasar yang belum mempertimbangkan rantai ekonomi dan bidang-bidang terkait pariwisata lainnya, seperti katering, jasa transportasi, dan lain-lain. Penghitungan tersebut juga belum mencakup wisatawan mancanegara (wisman) yang rantai ekonominya jauh lebih luas. Gambaran terhadap situasi di Palembang, sebagai destinasi pariwisata utama di Sumatera, tingkat hunian hotel yang terisi hanya 20-30 persen selama karhutla dan kabut asap 2015. Pembatalan wisnus dan wisman berdampak pada kemungkinan tidak tercapainya target Kementerian Pariwisata terhadap capaian 275 juta kunjungan wisnus dan 10 juta kunjungan wisman.

⁴² ASITA; Sektor Pariwisata Rugi Miliaran Akibat Asap pada <http://asitaindonesia.org/blog/> diakses 31 Maret 2016.

Gagal Berwisata Akibat Asap

Pada pagi menjelang siang, antrian panjang sudah tampak mengular di loket-loket maskapai di Bandara Internasional Hang Nadim, Kota Batam. Sebagian besar dari mereka adalah wisatawan domestik yang hari itu gagal terbang untuk melanjutkan perjalanan wisata ke destinasi berikutnya, sementara sebagian lagi adalah mereka yang gagal pulang.

Hari itu adalah Sabtu, 26 September 2015. Sekelompok wisatawan dari Jakarta pagi itu dijadwalkan akan terbang ke Natuna untuk menikmati keindahan pantai dan dunia bawah laut yang terkenal menjadi kekayaan pulau kecil di perbatasan Indonesia itu. Mereka sampai di Kota Batam sehari sebelumnya. Sayangnya, agenda ke Natuna terpaksa harus dibatalkan.

"Kami sudah beli tiket jauh hari. Sehingga ketika asap mereda, kami memutuskan tetap berangkat. Ya, apa boleh buat kalau ternyata begini!" ungkap seorang dari mereka. Maskapai mereka baru mengumumkan pembatalan perjalanan beberapa menit sebelum pesawat seharusnya lepas landas. Antrian pengembalian tiket pun sontak dipenuhi ratusan orang yang berwajah kesal.

Di antara mereka ada pula yang sudah bolak-balik mengantri sebanyak tiga kali dalam satu pekan. Tujuannya ke Natuna bukan untuk berwisata, tetapi pulang. Sayangnya, tiga kali mencoba peruntungan membeli tiket, tiga kali juga ia tak bisa terbang.

"Tidak tahulah mau bagaimana lagi," komentar pria paruh baya asal Natuna yang mulai kehilangan akal.

Meski jarak pandang relatif tidak separah di Palembang, aktivitas di Kota Batam sudah berangsur kembali seperti sedia kala dalam tiga pekan terakhir. Asap sesekali masih tampak, namun rute pesawat masih belum sepenuhnya berjalan normal. Sejumlah atraksi wisata pun tak seramai biasanya. Sementara itu, tak sedikit pula wisatawan yang justru terjebak untuk tetap berada di Kota Batam untuk sementara waktu.

Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Rugi pada Sektor Bisnis

Selain sektor kehutanan dan pertanian, kesehatan, pendidikan, perhubungan, dan pariwisata yang mengalami kerugian hebat akibat karhutla dan kabut asap 2015, sektor bisnis juga mengalami hal yang sama. Salah satu sub-sektor bisnis yang penting untuk disoroti adalah bisnis logistik.

Asosiasi Logistik dan Forwarder Indonesia menyebutkan bahwa pengusaha logistik telah mengalami kerugian mencapai Rp 4 miliar sampai Rp 5 miliar per hari. Para pengusaha juga terpaksa harus menambah biaya operasional sampai 25 persen untuk menambah biaya transportasi, tenaga kerja, dan bahan bakar lantaran terjadinya krisis listrik yang menjadi efek lanjutan dari peristiwa karhutla dan kabut asap di berbagai provinsi di Sumatera dan Kalimantan. Terkait dengan bisnis, menurut Bank Dunia (2015), Indonesia mengalami kerugian besar dari perdagangan yang mencapai lebih dari Rp 18 triliun serta dari manufaktur dan pertambangan mencapai Rp 8,382 triliun.

Tabel 8. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Karhuta dan Kabut Asap Juni-Oktober 2015 untuk Sektor Perdagangan dan Sektor Manufaktur dan Pertambangan

(Rp miliar)

SEKTOR	PROPINSI								TOTAL
	JAMBI	RIAU	SUMSEL	KALBAR	KALSEL	KALTENG	KALTIM	PAPUA	
PERDAGANGAN	2.528	4.008	3.982	1.652	1.913	1.804	1.481	929	18.298
MANUFAKTUR & PERTAMBANGAN	396	2.511	1.823	836	1.678	196	943	0	8.382

Sumber: IPB, BPPT, BPS, CIFOR, laporan media, Menteri Kesehatan, Pemerintah Daerah, Penghitungan staf Bank Dunia dalam Reformasi di Tengah Ketidakpastian (Bank Dunia, 2015)

Menurut hasil pemantauan di lapangan, contoh paling nyata dari terganggunya sektor bisnis, adalah penurunan omset yang dirasakan oleh pihak jasa pengiriman barang dan sektor perdagangan untuk penyedia akomodasi dan makanan. Penurunan omset yang mereka alami bisa mencapai rentang persentase pada 30-60 persen. Selain itu, sejumlah komoditas keperluan masyarakat yang penting (sembako), seperti beras, ikan, hingga sayur-mayur yang dipasok dari luar daerah pada provinsi-provinsi terdampak asap, mengalami kenaikan harga yang tajam di pasaran. Para pemasok beralih kalau harga naik disebabkan biaya angkut yang juga naik karena waktu tempuh angkutan yang semakin lama akibat pekatnya kabut asap selama di perjalanan.

KADIN Riau menghitung kerugian ekonomi akibat karhutla mencapai Rp 20 triliun. Menurut Wakil Ketua Umum Kadin Riau, Viator Butarbutar, seperti yang dikutip *CNN Indonesia*

(cnnindonesia.com), terjadi penurunan Produk Dosmetik Regional Bruto (PDRB) Riau sebesar 8 persen atau Rp 20 triliun. Sektor yang paling berpengaruh adalah perkebunan, kehutanan, perhotelan, dan perdagangan. "Sektor usaha tersebut menyumbang sekitar 48 persen dari PDRB Riau," ujar Viator.

Hantaman Dahsyat bagi Para Pengusaha Kecil

// Baru menjelang Natal dan Tahun Baru 2016 kemarin, usaha kami mulai kelihatan semakin bergairah seiring masuknya libur panjang," ujar Rosita (40), pemilik biro perjalanan Angkasa Raya di Palangkaraya. Ia mengisahkan selama terjadi kabut asap dua bulan lebih, usaha penjualan tiketnya hampir gulung tikar. "Bagaimana *ngga* bangkrut, penerbangan semua berhenti dan kami tidak mendapatkan seorang penumpang pun untuk membalik tiket," protesnya.

Awal terjadi kabut asap, ia mengaku sudah mulai was-was karena ia paham dampak signifikan dari kabut asap, yakni penerbangan bakal tidak beroperasi.

"Sama saja dengan membunuh kami, pengusaha kecil yang omset penjualannya tak seberapa," ujarnya. Ia tak berputus asa menghadapi cobaan yang menurutnya sangat berat bagi seorang pengusaha yang baru saja merangkak. "Akhirnya saya dapat ide. Yakni melayani pembelian tiket pesawat *plus* mengantar penumpang ke Bandara Udara Banjarmasin. Kebetulan orangtua saya punya kendaraan jenis *minibus*, bisa dimanfaatkan," ungkapnya kali ini dengan sedikit senyum.

Pengusaha kecil yang juga merasakan dampak dari pekatnya kabut asap yakni para pedagang makanan yang selama ini selalu mangkal di sejumlah ruang publik lainnya. Parmin (23) pedagang pentol dan mi bakso keliling yang biasanya mangkal di seputaran SMPN 2 merasakan betul dampaknya.

"Bagaimana saya *ngga* stres. Bila ditotal-total libur anak sekolah selama kabut asap lalu itu hampir 1,5 bulan lamanya. Padahal pemasukan saya yang utama adalah mangkal di sekolah. Otomatis pendapatan saya menurun drastis," ujar lajang asal Kediri, Jawa Timur itu.

Menurutnya untuk mensiasati agar pemasukannya tidak merosot terus akibat anak sekolah sering libur, ia dan sejumlah temannya sesama pedagang bakso selalu berkeliling mencari tempat keramaian, meskipun dengan risiko terpapar asap.

"Kebetulan saat itu sedang ada kampanye pemilihan gubernur. Jadi kami selalu mangkal di mana ada keramaian," pungkas Parmin.



Dampak Sosial dan Ekologi

Kerugian pada Aspek Lingkungan

Seperti disebutkan sebelumnya, diperkirakan seluas 2,61 juta hektar hutan dan lahan⁴³ terbakar sepanjang Juni hingga Oktober 2015 lalu. BNPB berpendapat bahwa luasan kebakaran hutan dan lahan tersebut adalah karena kesengajaan untuk pembersihan lahan dan perluasan perkebunan.⁴⁴ Pemerintah Indonesia yang didasarkan pada penghitungan Bank Dunia memperkirakan kerugian akibat karhutla yang disebabkan ulah manusia ini mencapai Rp 221 triliun atau AS\$ 16,1 miliar.⁴⁵ Jumlah tersebut merupakan penghitungan pada rentang Juni sampai Oktober 2015 di Provinsi Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Kalbar, Kalsel, Kalteng, Kaltim, dan Papua.

43 Data resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah melalui KLHK maupun BNPB pada Oktober 2015.

44 Sutopo Purwo Nugroho; Penanganan Darurat Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015 dalam FGD pertama untuk penyusunan publikasi ini pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

45 Bank Dunia; Perkembangan Triwulan *Perekonomian Indonesia Desember 2015: Reformasi di tengah ketidakpastian* (Bank Dunia, 2015) h. 19.



Sumber: WALHI

Selain menghitung kerugian dari sektor kehutanan dan pertanian, kesehatan, pendidikan, perhubungan, pariwisata, dan bisnis akibat karhutla dan kabut asap 2015, hal lain yang perlu disorot adalah aspek lingkungan. Dari total luasan 2,61 juta hektar hutan dan lahan yang terbakar, BNPB menghitung kebakaran tersebut terjadi di 869.754 ha (33 persen) di lahan gambut dan 1.741.657 ha (67 persen) di tanah mineral. Namun sampai saat ini, Indonesia masih belum memiliki peta gambut yang menyeluruh dan disepakati, sehingga ada kemungkinan fakta di lapangan berbeda dari data di atas.

Tabel 9. Luasan Gambut yang Terbakar Menurut Provinsi

PROVINSI	JUMLAH GAMBUT YANG TERBAKAR (HA)
ACEH	788
SUMATERA UTARA	721
SUMATERA BARAT	2.185
RIAU	107.000
JAMBI	60.280
SUMATERA SELATAN	293.239
LAMPUNG	2.400
BANGKA BELITUNG	2.255
KALIMANTAN BARAT	31.916
KALIMANTAN TENGAH	310.275
KALIMANTAN SELATAN	12.977
KALIMANTAN TIMUR DAN UTARA	2.569
PAPUA	38.069
PAPUA BARAT	5.080

Sumber: BNPB, 2015

Terbakarnya lahan gambut di Indonesia penting untuk mendapatkan perhatian mengingat Indonesia sebagai salah satu negara dengan luasan gambut tropis terbesar di dunia, yang diperkirakan mencapai 18,8 juta ha atau separuh dari luasan gambut tropis dunia. Lahan gambut memiliki nilai yang sangat penting karena mampu menyimpan karbon 20 kali lipat lebih banyak dibandingkan hutan hujan tropis biasa.⁴⁶ Namun demikian, di balik perannya sebagai penyimpan karbon, lahan gambut memiliki kerentanan yang tinggi karena mudah terbakar.

Meski digolongkan pada sifat yang dapat diperbaharui (*renewable resources*), lahan gambut bisa saja tidak dapat pulih (*irreversible*) jika pemanfaatan dan pengelolaannya melampaui ambang batas.⁴⁷ Pengeringan dan pembakaran gambut akan sangat mustahil untuk bisa dikembalikan ke sediakala, meskipun dengan upaya penanaman pasca-kebakaran.

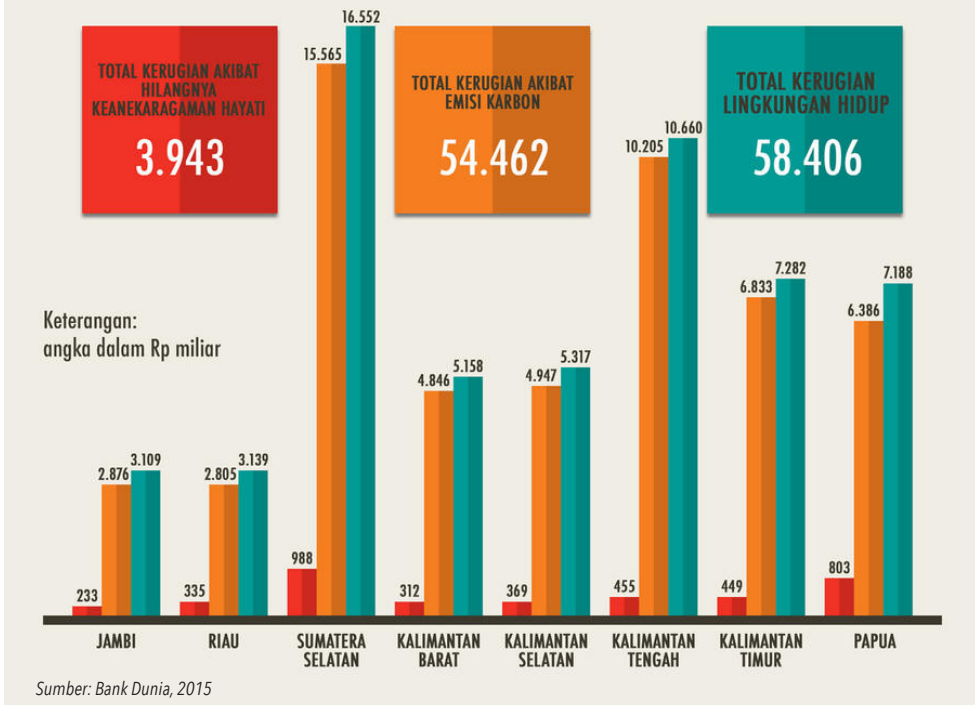
Dampak ekologis dari karhutla dan kabut asap 2015 penting untuk dicatat terkait emisi gas rumah kaca. Menurut FWI, emisi karbon yang dilepaskan akibat karhutla 2015 mencapai 1.043 juta ton CO₂ eq⁴⁸ hanya untuk luasan lahan gambut yang terbakar saja, yakni mencapai 618.574 ha. Sementara dari keseluruhan luasan hutan dan lahan yang terbakar, KLHK per 28 Oktober 2015 memperkirakan emisi karbon yang dilepaskan mencapai sekitar 0,8 sampai 1,1 giga ton CO₂ eq. Terhadap emisi global 2015, mengutip data dari Basis Data Emisi Kebakaran Global versi 4 (*the Global Fire Emissions Database version 4*, GFED4), tercatat bahwa kebakaran di Indonesia diperkirakan memberikan sumbangan sekitar 1.750 juta metrik ton setara karbon dioksida (Mt CO₂ eq). Kebakaran tersebut membuat komitmen Indonesia untuk mengurangi emisi sebesar 29 persen terancam tidak bisa dipenuhi.

46 <http://www.mongabay.co.id/2013/09/30/lahan-gambut-indonesia-bom-waktu-emisi-karbon-dunia/> diakses pada Kamis, 14 April 2016

47 Kerusakan Lahan Gambut dan Upaya Konservasinya dalam <https://aguraforestry.wordpress.com/2013/12/02/kerusakan-lahan-gambut-dan-upaya-konservasinya/> diakses pada Kamis, 21 Januari 2015)

48 Soelthon G. N.; Kebakaran Hutan dan Lahan 2015 dalam FGD pertama untuk penyusunan publikasi ini pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

PERKIRAAN KERUGIAN DAN KERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DAN KABUT ASAP JUNI - OKTOBER 2015



Gambar 17. Perkiraan Kerugian dan Kerusakan Lingkungan Hidup Akibat Kebakaran Hutan dan Kabut Asap Juni - Oktober 2015

Menghitung perkiraan kerugian lingkungan akibat karhutla dan kabut asap 2015 tidaklah mudah karena ada banyak variabel yang sulit dihitung. Bank Dunia sendiri hanya bisa melihatnya dari dua aspek saja, yaitu hilangnya keanekaragaman hayati dan emisi karbon. Menurut perkiraan Bank Dunia terhadap kerugian lingkungan di Provinsi Jambi, Riau, Sumsel, Kalbar, Kalteng, Kaltim, Kalsel, dan Papua, total kerugian mencapai Rp 58.406 miliar dengan rincian Rp 3.943 miliar untuk kehilangan keanekaragaman hayati dan Rp 54.462 miliar untuk pelepasan emisi karbon. Nilai tersebut tidak mencakup dampak kumulatif karhutla dan asap terhadap flora dan fauna. Nilai ini juga belum memasukkan penghitungan spesies yang terancam punah atau berkurang akibat peristiwa karhutla, seperti spesies di dalam dan permukaan tanah yang belum diketahui pasti nilai dan manfaatnya secara ekonomi, sosial-budaya, dan ekologis.⁴⁹ Punah atau berkurangnya atau terganggunya flora-fauna dan spesies, akan mempengaruhi ekosistem yang berdampak pada terganggunya kualitas air, tanah, dan udara; iklim; pengendalian hama dan penyakit; dan pertanian⁵⁰ dalam jangka panjang.

49 T. Tacconi; Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan (Center for International Forestry Research/ CIFOR, 2013) dalam <http://ipdn-artikelgratis.blogspot.co.id/2008/11/dampak-kebakaran-hutan-terhadap-keaneka.html> diakses pada Rabu, 13 Januari 2016

50 Keanekaragaman Hayati <http://www.ifacs.or.id/id/climate-change-forests-and-us/forests-and-biodiversity/> diakses pada Jumat, 22 Januari 2016.

Dampak karhutla dan kabut asap 2015 tidak hanya menyebabkan kerugian pada hilangnya keanekaragaman hayati dan emisi karbon, tetapi juga kerusakan lingkungan yang mengurangi atau menghilangkan nilai ekonomi hutan dan lahan serta jasa-jasa lingkungan bagi Indonesia dan global.



Gambar 18. Perkiraan Biaya Pembangunan Pemulihan Lahan Gambut

Masyarakat Lokal dan Masyarakat Adat Sebagai Korban

Salah satu kelompok masyarakat yang tampaknya kurang mendapat perhatian dalam peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 adalah masyarakat lokal dan masyarakat adat yang tinggal di dalam dan sekitar hutan dan lahan yang terbakar. Masyarakat ini adalah kelompok dengan kerentanan berganda terhadap potensi bencana (*multiple vulnerability*). Mereka dikatakan sebagai kelompok dengan kerentanan berganda karena selain tinggal di kawasan rentan bencana (*prone area*), juga menghadapi persoalan pada minimnya akses terhadap layanan dasar, sehingga menjadi kelompok masyarakat terdampak yang relatif besar akibat bencana karhutla dan kabut asap.

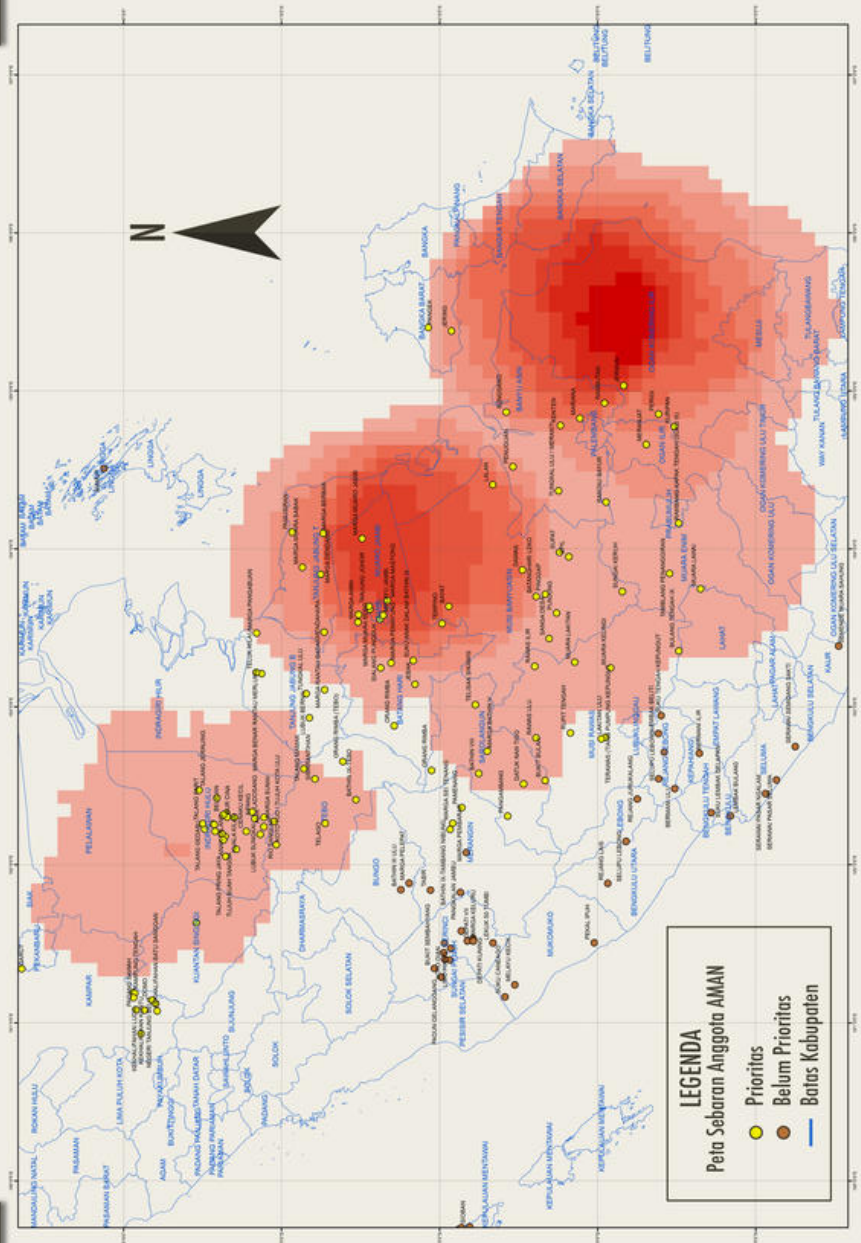
Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) mencatat terdapat sekitar 600 komunitas adat terdampak langsung dari karhutla. Peristiwa tersebut memaksa sebagian dari mereka meninggalkan wilayah adat (termasuk hutan adat) sebagai tempat tinggal dan sumber penghidupan (mata pencaharian) untuk menyelamatkan diri dari kebakaran dan kabut asap. Contoh kasus yang dihimpun AMAN adalah Masyarakat Adat Suku Anak Dalam yang terpaksa keluar dari hutannya untuk mengungsi ke beberapa lokasi, yaitu Pekanbaru, Jalan Lintas Timur Riau menuju Jambi, Payakumbuh di Sumatera Barat, dan kawasan hutan lindung di Desa Tanjung Hera di Bengkulu Tengah. Disamping memaksa masyarakat adat ini pindah, peristiwa karhutla saat itu juga telah merusak sumber-sumber penghidupan mereka.⁵¹

Pada lembar fakta yang dipublikasikan FWI dan AMAN pada Desember 2015, dengan judul *Tata Kelola Buruk: Masyarakat Adat Terdampak Asap*, menegaskan bahwa pemberitaan media yang menyatakan pembakaran hutan dan lahan disebabkan oleh masyarakat lokal dan masyarakat adat yang mengelola limbah hasil pertanian tahun sebelumnya merupakan informasi yang tidak tepat dengan fakta di lapangan. Berdasarkan hasil analisis citra satelit FIRMS NASA sepanjang Januari hingga Oktober 2015 seperti Gambar 19 dan 20, terdapat 72 persen atau 34.960 titik api berada di dalam kawasan hutan, sehingga kecil kemungkinan kebakaran disebabkan oleh limbah pasca-panen hasil pertanian.⁵²

51 Perempuan AMAN; Posisi Perempuan AMAN untuk COP UNFCCC 21 di Paris: Perempuan Adat Adalah Kunci Pengelolaan Alam Lestari (Perempuan AMAN, 12 November 2015 di Jakarta).

52 FWI; Hasil Analisis Sebaran Titik Api (FWI, 2015).

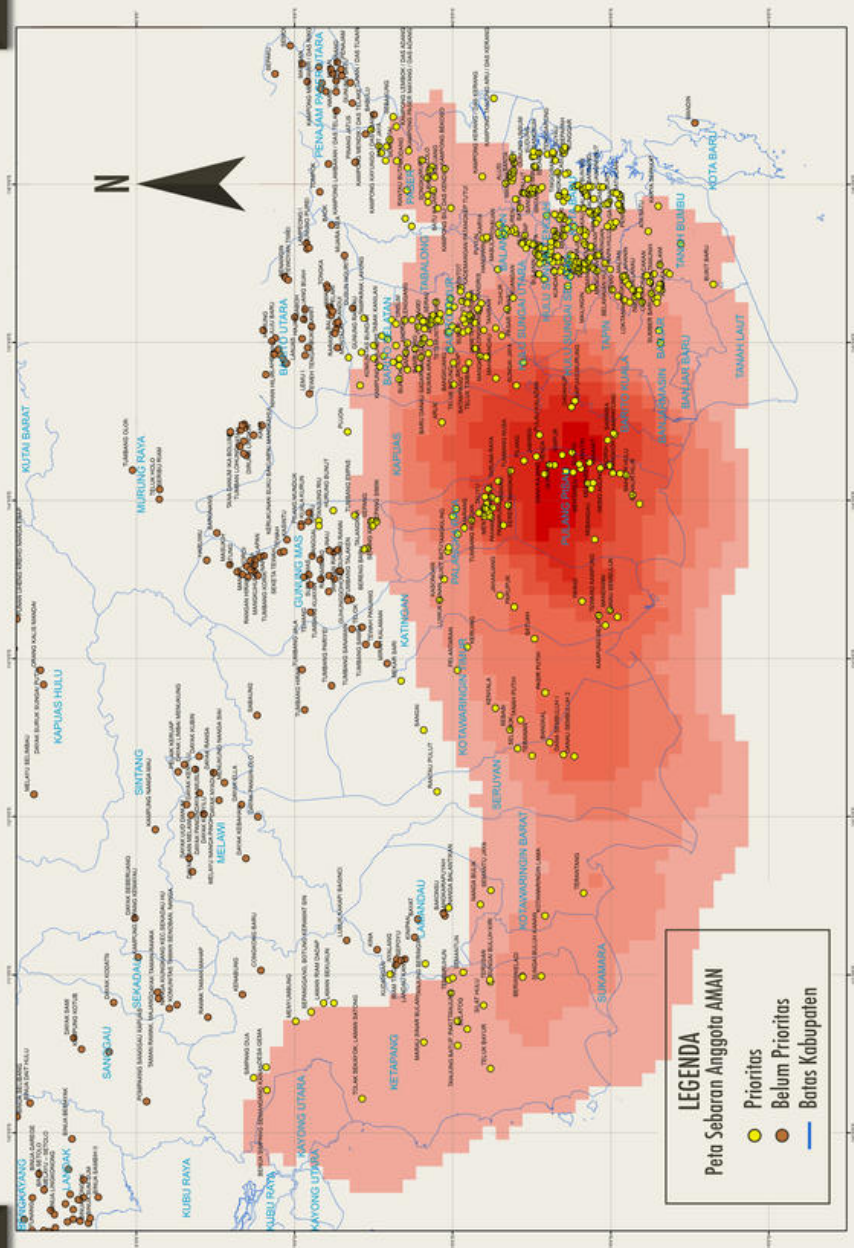
ANALISA PRIORITAS BANTUAN KE KOMUNITAS DI SUMATERA DENGAN MENGGUNAKAN ANALISIS HEAT MAP SEBARAN TITIK API



Gambar 19. Analisa Prioritas Bantuan Ke Komunitas di Sumatera

Sumber: AMAN & FWI, 2015

ANALISA PRIORITAS BANTUAN KE KOMUNITAS DI KALIMANTAN DENGAN MENGGUNAKAN ANALISIS HEAT MAP SEBARAN TITIK API



Sumber: AMAN & FWI, 2015

Gambar 20. Analisa Prioritas Bantuan Ke Komunitas di Kalimantan

Berdasarkan hasil penelusuran lapangan yang dilakukan AMAN dan FWI di 10 wilayah adat, terdapat sebaran titik api yang terkait dengan aktivitas perusahaan, termasuk perusahaan HTI dan perkebunan sawit. Fakta lapangan menunjukkan bahwa 8 dari 10 wilayah adat tersebut sebagian besar sudah dikuasai oleh perusahaan.



Gambar 21. Total Jumlah titik Api 34.960 Januari - Oktober 2015

Masyarakat lokal dan masyarakat adat dapat diberikan izin untuk membuka lahan dengan cara membakar. Izin ini diatur dalam Pasal 69 Ayat (2) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Menurut Arimbi Heroepoetri,⁵³ pemberian izin tersebut bukan tanpa dasar, namun merupakan bentuk penghargaan kepada kearifan lokal terkait pembakaran lahan yang terbatas dan terkendali. Pada bagian penjelasan di UU tersebut disebutkan bahwa "Kearifan lokal yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal 2 hektar per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjarangan api ke wilayah sekelilingnya." Kearifan lokal masyarakat adat tersebut telah terbukti mampu melestarikan hutan.

53 Pemaparan pada FGD pertama terkait penyusunan publikasi ini pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani, Jakarta.

Beje di Kalteng Sebagai Kearifan Masyarakat Adat dalam Tata Kelola SDA



Sumber: Dokumentasi Perkumpulan Skala

Beje adalah kearifan lokal di kampung sekitar pesisir Sungai Barito. Dalam bahasa Dayak Bakumpai (campuran Dayak Kapuas), kata "*beje*" bermakna parit. Tetapi lebih dari sekadar parit pada sistem irigasi atau perairan, *beje* merupakan suatu sistem atau pola yang melekat sebagai kesatuan pada permukiman dan ladang yang berbatasan dengan sungai, kawasan rawa, dan hutan lahan gambut.

Ketika musim hujan datang, *beje* akan terisi air untuk mengantisipasi banjir sekaligus menjadi sumur serapan dan kolam ikan (gabus, sepat, bapuyuk, tahuman, dan lainnya). Sementara di musim kemarau, *beje* bermanfaat sebagai cadangan air tanah bagi tanaman di ladang, hutan, dan sumur-sumur penduduk. Yang menarik, *beje* juga menjadi *tatas apuy* (batas api dan pelindung/penghalang api) pada proses perladangan tradisional (ladang gulir balik), sehingga pembakaran ladang menjadi terkendali.

Tentang "Ladang Gulir Balik"

Sebagian besar masyarakat Dayak, terutama mereka yang berada di Kalimantan Tengah, memiliki serangkaian proses (ritual) yang panjang untuk membuka ladang. Konsep ladang yang diterapkan oleh masyarakat adat bukanlah ladang berpindah yang sering diartikan meninggalkan begitu saja ladang lama setelah panen dan unsur hara hilang, lalu pergi membuka hutan untuk ladang baru. Kenyataannya mereka memiliki cara yang bertanggung jawab dalam membuka hutan untuk ladang, termasuk aturan menebang pohon atau membakar ladang. Setelah panen, mereka akan menidurkan lahan sekitar 6 tahun dengan menanam tanaman keras, misalnya buah-buahan, karet, atau lainnya. Setiap 6 tahun ke atas, mereka akan kembali dan tidak membuka lahan baru (siklus yang bergulir/rotasi ladang). Dalam memulai kembali perladangan, tak ada pupuk yang mereka gunakan karena lahan yang telah ditiiduri dianggap telah berpupuk (unsur hara yang kembali bagus), bahkan hingga 3 tahun ke depan. Pola inilah yang lebih tepat disebut "ladang gulir balik" atau ladang bergulir.



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Hal pertama yang dilakukan masyarakat adat dalam proses membuka hutan untuk ladang, adalah musyawarah dengan komunitas dan tokoh adat *pangirak* (orang yang paham wilayah) untuk mendapatkan persetujuan (*nyuwuk jumpun*), barulah serangkaian tahapan panjang dilalui secara menyeluruh terkait pada aspek spritual (tuhan, roh/leluhur), alam, dan sesama manusia. Tahapan-tahapan yang dilalui, yaitu *tamaruh* (menebas hutan), *neweng* (menebang pohon), *nelaijiwe* (menjemur tebangan), *iranrang* (menyiapkan batas api), *nutung* (pembakaran areal ladang), *ipanruk* (membakar kembali sisa-sisa bakaran), *itata* (menata atau membersihkan sisa-sisa yang lebih kecil), *ngamule* (persiapan tanam), *muaw* (menanam bibit padi ladang), *nyawah* (aktivitas merawat tanaman padi) dan *tatungkal* (membersihkan tanaman dari hama atau hal-hal yang merusak), dan *masi* (memanen).

Serangkaian tahapan tersebut ditaati dengan baik. Jika ada tahapan yang terlewat atau dilanggar, mereka percaya akan terjadi gagal panen atau hasil panen akan sedikit. Setidaknya, hal tersebut diakui telah terbukti di kalangan mereka.

Ketika Masyarakat Melawan

Lambannya penanganan karhutla dan kabut asap 2015 serta lemahnya penegakan hukum, telah mendorong masyarakat untuk ikut bereaksi dan terlibat langsung di hampir seluruh proses penanganan karhutla dan kabut asap. Gerakan masyarakat ini secara aktif menggalang dukungan bagi proses evakuasi selama bencana, pengumpulan data *hot spots* untuk disebarkan ke publik, membangun posko pengaduan, hingga kampanye, advokasi, dan pelaporan kasus, baik pidana, perdata, maupun administrasi.

Di lapangan, salah satu potret inisiatif masyarakat dalam melakukan pemadaman api sesaat setelah terjadi kebakaran, dapat dilihat di Desa Kuala Dua, Kecamatan Sungai Raya, Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalbar.⁵⁴ Pada Juli 2015 lalu ketika kepulan asap mulai muncul di desa ini, masyarakat berbondong-bondong secara swadaya aktif memadamkan api. Bukan hanya tahun 2015 saja, tetapi hal tersebut sudah berlangsung selama tiga tahun terakhir. Masyarakat desa dengan gotong royong bermodalkan tiga mesin, 27 selang air, dan 10 armada, sibuk memadamkan api dan mencegah meluasnya api ketika aparat pemerintah setempat masih sibuk dengan urusan birokrasi untuk menangani karhutla. Upaya yang mereka lakukan merupakan reaksi spontan tanpa melihat urusan birokrasi terkait status kawasan hutan yang terbakar.

Pengalaman dalam memobilisasi sumber daya pasca-karhutla atau selama terjadi kabut asap, dapat dipotret dari aksi Koalisi Masyarakat Peduli Balita Korban Asap - sebuah koalisi yang terdiri dari jaringan sekumpulan individu relawan dengan beragam dukungan dari banyak latar

54 Mongabay.co pada tulisan berjudul Kebakaran Lahan oleh Sapariah Saturi pada 16 Juli 2015 <http://www.mongabay.co.id/tag/kebakaran-lahan/page/2/> diakses pada Kamis, 11 Februari 2016

belakang, yakni aktivis, pemerhati lingkungan, legislator, penggiat kebencanaan, jurnalis, buruh, dokter, mahasiswa, dan masyarakat umum. Inisiatif koalisi ini adalah pendirian Rumah Evakuasi Balita (REB), yaitu rumah singgah khusus balita (yang ditemani ibunya) untuk mendapatkan perlindungan sementara dari paparan asap yang didirikan secara gotong royong di sekitar tempat tinggal warga.

Koalisi ini melakukan keseluruhan proses secara mandiri, termasuk penggalangan dana publik hingga terjun langsung ke lapangan untuk mendirikan REB yang disesuaikan untuk penanganan tindakan medik, pendidikan, dan gizi. Apresiasi terhadap apa yang mereka lakukan sempat diberikan oleh Presiden Jokowi dengan menyinggahi salah satu REB yang berada di Sumsel. Kerja yang dilakukan oleh Koalisi Masyarakat Peduli Balita Korban Asap ini pun menepis anggapan bahwa tidak ada partisipasi masyarakat sipil selama terjadinya peristiwa karhutla dan kabut asap 2015.

Dukungan lain juga hadir melalui Gerakan Satu Juta Masker yang dicetuskan oleh Planas PRB bersama HFI (Humanitarian Forum Indonesia) dan *DisasterChannel.co* melalui pengumpulan dan pendistribusian masker ke berbagai provinsi yang terpapar asap. Donasi dalam bentuk masker tersebut mencapai lebih dari satu juta unit dalam waktu yang relatif singkat di bulan Oktober 2015.

Inisiatif berbeda dilakukan oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil. Organisasi ini melakukan perlawanan dengan beragam cara, seperti FWI dan AMAN menerbitkan lembar fakta berdasarkan investigasi lapangan untuk melihat dampak karhutla terhadap masyarakat adat, Greenpeace Indonesia melakukan kampanye tentang keterbukaan informasi tentang perusahaan yang diduga membakar hutan dan lahan, dan yang paling vokal di tingkat akar rumput adalah WALHI yang melakukan mobilisasi massa, investigasi lapangan, dan pelaporan kasus untuk penegakan hukum.

Pada 1 Oktober 2015 lalu, WALHI⁵⁵ mempublikasikan hasil analisisnya terkait dengan peran korporasi pada peristiwa karhutla, khususnya industri kehutanan dan perkebunan, di 5 provinsi yang mengalami dampak terparah, yaitu Riau, Jambi, Sumsel, Kalbar, dan Kalteng. Pada rilis tersebut, WALHI menegaskan bahwa penyebab utama karhutla dan kabut asap selama kurun waktu 18 tahun terakhir adalah akibat dimonopolinya kawasan hutan dan lahan untuk pengembangan investasi perusahaan. Menurut data WALHI, hingga tahun 2014, sebanyak 57 juta ha hutan dan lahan di Indonesia telah dikuasai oleh empat sektor industri ekstraktif, yakni industri perkayuan (*logging*), perkebunan kelapa sawit, HTI, dan pertambangan. Data ini menunjukkan bahwa peristiwa karhutla dan kabut asap memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan korporasi

55

Pers Rilis WALHI pada 1 Oktober 2015 berjudul Jejak Asap Korporasi: Tanggung Gugat Korporasi terhadap Dampak & Pemulihan Lingkungan.

Edo Rakhman, Manajer Kampanye WALHI Nasional mengatakan bahwa hasil analisis dari 5 provinsi itu menunjukkan bahwa mayoritas titik api yang ditemukan di tahun 2015 berada di dalam konsesi perusahaan, terutama di konsesi HTI sebanyak 5.669 titik api dan perkebunan sawit sebanyak 9.168 titik api. Lebih lanjut, berdasarkan hasil tumpang susun (*overlay*) antara peta sebaran titik api dan peta konsesi perusahaan di 4 provinsi (Jambi, Sumsel, Riau, dan Kalteng), diduga perusahaan grup Wilmar (sebanyak 27 perusahaan) dan Sinarmas (sebanyak 19 perusahaan) paling banyak berkontribusi terhadap keseluruhan jumlah titik api.

Di Kalbar, WALHI Kalbar menemukan bahwa sejak Januari sampai September 2015 terdapat titik api yang tersebar di HPH (329 titik) atau kini bernama IUPHHK-HA (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Alam), HTI (1.247 titik) atau kini bernama IUPHHK-HTI (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman Industri), dan perkebunan sawit (2.783 titik). Sementara di Provinsi Riau, menurut Riko Kurniawan, Direktur WALHI Riau, hasil analisis Koalisi Eyes of the Forest menunjukkan bahwa grup Asia Pulp and Paper dan RGM/APRIL (industri HTI) merupakan grup dengan jumlah perusahaan yang paling banyak berkontribusi terhadap jumlah titik api, yaitu masing-masing 6 perusahaan.

Dari Sumatera Selatan, Hadi Jatmiko, Direktur WALHI Sumsel menegaskan, "Aktor utama pelaku pembakaran hutan adalah korporasi, sehingga negara harus memastikan tanggung jawab penuh dari pihak korporasi. Jika negara ingin bertanggung jawab terhadap masyarakatnya, maka negara juga mesti lebih berani menuntut tanggung jawab perusahaan atas dampak buruk kebakaran dan asap terhadap masyarakat, serta memastikan pemulihan lingkungan." WALHI menyerukan untuk melakukan upaya hukum melalui *legal standing* (hak gugat organisasi), *class action* (gugatan perwakilan), dan *citizen law suit* (gugatan warga negara), baik yang dilakukan di daerah maupun di nasional.

WALHI mendesak pemerintah melakukan perubahan paradigma dan pendekatan dalam penanganan karhutla dan kabut asap. Perubahan yang dimaksud adalah negara bukan hanya melakukan tanggap darurat (*emergency response*), tetapi juga menuntut tanggung gugat perusahaan atas dampak kebakaran dan polusi asap ini. "Kehadiran negara dalam situasi seperti ini juga sangat penting untuk memastikan jaminan hak warga negara atas lingkungan hidup yang bersih dan sehat sebagaimana tercantum dalam UUD 1945," ungkap Anton P. Wijaya, Direktur WALHI Kalbar.

Saat itu WALHI Kalbar sedang menyiapkan gugatan hukum berupa *citizen law suit*. "Kita menuntut tanggung jawab negara yang belum memenuhi hak-hak masyarakat. Ada tujuh posko pendaftaran gugatan di Pontianak. Harapannya ini mendapatkan dukungan masyarakat," papar Anton P. Wijaya, Direktur Eksekutif WALHI Kalbar. Posko serupa juga digagas WALHI Riau.

Di posko-posko itulah para aktivis WALHI juga memberikan layanan konsultasi hukum bagi warga korban asap untuk memahami hak-haknya sebagai korban, sebelum melakukan gugatan hukum. Menindaklanjuti pengaduan masyarakat di posko, beberapa perwakilan masyarakat Riau menggugat pemerintah melalui *citizen law suit* yang diajukan ke Pengadilan Negeri Pekanbaru pada 9 Maret 2016.⁵⁶

Muhnur Satyahaprabu, Manajer Kebijakan dan Pembelaan Hukum WALHI Nasional mendesak pemerintah agar mendorong penggunaan hak representatif warga untuk mengajukan gugatan. Reaksi keras ini terjadi sebagai bentuk kekhawatiran terulangnya penegakan hukum yang lemah pada peristiwa karhutla dan kabut asap 2013 yang lalu, di mana dari 117 perusahaan yang dilaporkan, hanya terdapat satu saja yang dipidana.⁵⁷

Selain aksi pemadaman api yang diinisiasi oleh masyarakat, evakuasi korban asap, pendirian posko pengaduan dan gugatan hukum, organisasi masyarakat sipil lainnya seperti Greenpeace Indonesia juga melakukan kampanye bertajuk “Kepo Itu Baik.” Kampanye ini dilakukan pada awal Oktober 2015 untuk mendesak KLHK agar membuka akses data kepada publik terkait konsesi perusahaan yang diduga melakukan pembakaran hutan dan lahan. Kampanye ini menjadi penting karena publik berhak tahu siapa saja pelaku pembakaran hutan dan lahan.

Salah satu yang unik dari gerakan masyarakat dalam menghadapi peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 lalu adalah maraknya kampanye dan perlawanan di media sosial, seperti Facebook, Twitter, Instagram, dan lainnya. Tidak hanya dari kalangan organisasi masyarakat sipil saja, partisipasi ikut pula disemarakkan oleh berbagai kalangan, termasuk di antaranya kartunis dan aktivis/penggiat media sosial. Tagar yang terus beredar pada media sosial pada Oktober hingga menjelang akhir tahun 2015 adalah #MelawanAsap dan #MasihMelawanAsap. Kicauan pada media sosial yang menyinggung soal karhutla dan kabut asap telah mencapai puluhan ribu. Pada 9 September 2015, *BBC Indonesia* mencatat sejumlah 10 ribu *tweet* hanya pada media Twitter untuk tagar #MelawanAsap, #MasihMelawanAsap, #PrayForRiau, dan #SaveRiau.

56 <http://regional.kompas.com/read/2016/03/10/16470211/Aktivis.Lingkungan.Gugat.Jokowi.hingga.Gubernur.Terkait.Asap.Riau> diakses pada Jumat, 15 April 2016.

57 Indra Nugraha; WALHI: Berikut Korporasi-korporasi di Balik kebakaran Hutan dan Lahan Itu dalam [Mongabay.co.id](http://mongabay.co.id) pada 6 Oktober 2015.



**HARUSNYA INDONESIA ITU SANGAT INDAH,
KALAU NGGAK ADA KABUT ASAP**

#MASIHMELAWANASAP #SAVEINDONESIA

Gambar 22. Karikatur Si Juki



Lemahnya Penegakan Hukum

Peristiwa karhutla dan kabut asap tahun 2015 telah memberikan kerugian yang begitu dahsyat sekaligus menjadi potret dari buruknya tata kelola, khususnya tata kelola hutan dan lahan di Indonesia. Prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan koordinasi merupakan faktor kunci dari tata kelola yang terbukti belum sanggup dipenuhi oleh Indonesia pada pengalaman karhutla dan kabut asap tahun lalu. Peristiwa karhutla yang kemudian berlarut-larut menunjukkan bagaimana koordinasi belum dilakukan secara tanggap dan optimal. Carut marut yang terkait dengan ekonomi-politik karhutla juga membuka mata kita pada persoalan perizinan yang cenderung bersifat transaksional, tidak terintegrasi, sarat dengan peluang praktik korupsi, serta diikuti dengan pengawasan yang



Sumber: www.kompasiana.com

lemah setelah izin-izin dikeluarkan. Tentu saja, yang tak bisa kita lewatkan kemudian, adalah perihal penegakan hukum yang lamban dan lemah terhadap kasus-kasus karhutla dan kabut asap yang sampai sekarang masih terus bergulir. Inilah yang membedakan peristiwa karhutla dan kabut asap dari bencana alam pada umumnya. Seperti yang sempat dilontarkan Prof. Bambang Hero pada penelitiannya, karena karhutla dan kabut asap 90 persen dilakukan oleh manusia, maka penanganan pasca-karhutla tidak cukup hanya dengan rehabilitasi, melainkan penegakan hukum!

Contoh nyata dari masalah penegakan hukum terkait karhutla adalah fenomena yang muncul baru-baru ini terhadap seorang hakim bernama Parlas Nababan yang mendadak tenar di media sosial Tanah Air. Fotonya telah tersebar di mana-mana disertai kalimat yang mengundang senyum maupun tanggapan nyinyir. Parlas Nababan menjadi target untuk berbagai *meme*⁵⁸ di media sosial, seperti Twitter dan Facebook. Beberapa hari sebelum *meme* terhadap Parlas tersebar, hakim Pengadilan Negeri Palembang itu membebaskan PT Bumi Mekar Hijau (BMH) dari tuduhan membakar hutan dan kewajiban membayar Rp 9,2 triliun untuk ganti rugi materiil dan pemulihan lingkungan atas kasus kebakaran di Kabupaten Ogan Komering Ilir (OKI), Sumatera Selatan pada 2014 silam. Gugatan pemerintah yang dilayangkan oleh KLHK, kandas di tangannya. Salah satu logika pertimbangan Nababan dalam membebaskan BMH memberi kesan yang unik: "Membakar hutan tak masalah, *toh*, lahan yang terbakar masih bisa ditanami dan ditumbuhi akasia." Logika itulah yang kemudian menjadi bahan olok-olok di dunia maya.

Keputusan Hakim Nababan sebenarnya hanya salah satu perlambang dari betapa lemahnya penegakan hukum di Indonesia ketika harus berhadapan dengan korporasi sekaligus membuktikan kurangnya pemahaman hakim kita terhadap persoalan lingkungan maupun peraturan dan perundang-undangan terkait lingkungan.

⁵⁸ *Meme* (dibaca mim) adalah semacam potongan gambar, misalnya dari film atau acara televisi, yang ditambahkan dengan tulisan dengan tujuan bermacam-macam, salah satunya yaitu sindiran, candaan, dan lain-lain yang kemudian disebarakan melalui media sosial.

Kebakaran hutan yang melanda 20 ribu hektar lahan konsesi di Sumatera dan menimbulkan kabut asap yang paling parah dalam 20 tahun terakhir, kemudian sanggup dikalahkan oleh logika yang terkesan spontan. Persoalan besar dalam bidang penegakan hukum ini menjadi pekerjaan rumah tersendiri, tak hanya bagi pemerintah, tapi juga bagi semua pihak yang berkecimpung dalam isu konservasi lingkungan hidup.

KLHK memang sudah menyiapkan banding terhadap keputusan Hakim Nababan itu. Direktur Jenderal Penegakan Hukum KLHK, Rasio Ridho Sani, sudah menegaskan hal ini setelah keputusan dibacakan.⁵⁹ Penguatan argumen yang dipadukan dengan pendapat ahli hukum lingkungan akan ditambahkan mengingat lemahnya pemahaman hakim terkait peraturan dan perundang-undangan tentang lingkungan. Lemahnya pemahaman ini bisa dilihat dari minimnya jumlah hakim yang bersertifikat lingkungan. Saat ini baru ada 304 hakim bersertifikat lingkungan di seluruh Indonesia. Jumlah ini tentu saja belum cukup mengingat luasnya wilayah dan kompleksnya permasalahan lingkungan di Indonesia. Hakim bersertifikat lingkungan sangat penting dalam memutus perkara-perkara lingkungan, contohnya perkara karhutla, sehingga kontroversi putusan seperti yang dilakukan oleh Hakim Nababan atas PT BMH, tidak terjadi lagi.

Kasus PT BMH meskipun belakangan populer, memang tidak memiliki kaitan langsung terhadap peristiwa karhutla dan kabut asap pada tahun 2015. Namun setidaknya, hal itu dapat menjadi referensi dan pembelajaran perihal lemahnya penegakan hukum, di mana hukum yang berkaitan dengan lingkungan, termasuk kebakaran hutan dan lahan, belum mampu menjerat korporasi pembakar hutan dan lahan.

Arimbi Heroepoetri, ahli hukum lingkungan, menjelaskan bahwa sebenarnya undang-undang yang ada terkait dengan penegakan hukum dalam penanganan karhutla sudah sangat baik. Namun pelaksanaannya yang masih sangat lemah, termasuk kapasitas penegak hukum dalam penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan membuat putusan pengadilan.



Lemahnya penegakan hukum semakin diperparah dengan carut marutnya sistem perizinan usaha untuk industri berbasis lahan, seperti perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Banyak izin yang diterbitkan menyalahi peraturan dan perundang-undangan, misalnya ada izin perkebunan yang diterbitkan oleh kepala daerah di kawasan hutan tanpa dilengkapi dokumen izin pelepasan kawasan hutan dari Menteri LHK. Hal ini tentu melanggar Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Selain itu izin-izin perkebunan yang diterbitkan kepala daerah banyak yang tidak dilaporkan ke pemerintah provinsi dan pusat, sehingga pemerintah provinsi dan pusat tidak tahu berapa jumlah pasti. Hal ini bisa dilihat dari contoh yang disampaikan oleh Arimbi dengan mengatakan bahwa ada 413 izin yang diterbitkan oleh pemerintah pusat (KLHK), tetapi sebagian besar tidak bisa diverifikasi. Ketika dilakukan verifikasi, hanya ada 147 yang terdata dan itu pun tidak jelas keberadaanya. "Saat itu tim hukum KLHK hanya disodori data izin perkebunan di daerah," papar Arimbi.

Terkait data-data izin, Mukri Friatna, Manajer Penanganan Bencana WALHI, menyatakan bahwa ada kesenjangan antara data yang diperoleh dari KLHK dibandingkan dengan data-data dari LSM. Data izin konsesi di lapangan banyak yang tidak sesuai dengan data yang dimiliki KLHK dan tampaknya belum diinventarisir seluruhnya.

Mengenai gugatan pemerintah terhadap perusahaan yang melakukan pelanggaran atau abai dalam menyediakan peralatan yang memadai, Mukri menyoroti lemahnya sanksi yang diberikan oleh pemerintah. "Ada prasyarat bahwa perusahaan harus memiliki perlengkapan dan peralatan penanggulangan bencana, namun kebanyakan peralatan itu tidak memadai. Tapi mereka tidak dapat dituntut karena perusahaan sudah menyediakan peralatan yang disyaratkan walau tidak memadai," ungkap Mukri. Baginya, salah satu kelemahan KLHK, adalah pengawasan yang lemah di lapangan dan kelalaian dalam mengaudit kepatuhan perusahaan.

Berbicara tentang penegakan hukum, maka penting pula untuk menyinggung kehadiran Ditjen Penegakan Hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan KLHK yang baru dibentuk pada bulan Juni 2015. Tak lama kemudian, kebakaran hutan terjadi. Bisa jadi direktorat yang baru terbentuk itu masih meraba-raba dalam upaya penegakan hukum, sehingga menimbulkan kesan pemerintah masih kagok dalam mengambil langkah-langkah strategis. Namun, sesungguhnya direktorat ini tidak berangkat dari nol karena sebelumnya di bawah koordinasi UKP4 telah dilakukan audit kepatuhan terhadap pemerintah daerah dan perusahaan, termasuk di provinsi terjadinya peristiwa karhutla 2015. Hasil dari audit kepatuhan yang dikoordinir UKP4 tersebut dapat ditindaklanjuti oleh Direktorat Jenderal Penegakan Hukum KLHK

Terkait dengan koordinasi antar-lembaga dalam penegakan hukum, pemerintah juga harus diakui belum menemukan solusi terbaik. Seperti telah disinggung sebelumnya, peraturan tentang kebakaran hutan memang sudah cukup baik. Dalam kerangka falsafah hukum, bila teks hukumnya sudah baik, tapi kultur dan strukturnya tidak mendukung, maka upaya penegakan hukum masih sulit dilakukan. Arimbi mengakui bahwa ada beberapa lembaga penegak hukum yang koordinasi di antara mereka belum berjalan dengan baik dalam satu tarikan napas, apalagi jika menyangkut kasus pidana. Di sini lagi-lagi pentingnya koordinasi mengemuka, yakni bagaimana penyidik KLHK, Kepolisian, dan Kejaksaan dapat bekerja sama dalam melakukan penegakan hukum

Dalam beberapa kasus, koordinasi yang baik mampu menjerat pelaku kejahatan lingkungan. Penanganan kasus kejahatan lingkungan PT Kalista Alam, adalah contoh bagaimana koordinasi antar-penegak hukum berjalan dengan baik, sehingga bisa memenangkan gugatan terhadap perusahaan pembakar hutan.

Ganti Rugi PT Kalista Alam

Kasus PT Kalista Alam bermula dari Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) yang mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri Meulaboh pada 8 November 2012 setelah melakukan koordinasi dengan Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), Mabes Polri, dan Kejaksaan Agung.

Gugatan diawali dengan laporan sejumlah LSM bersama masyarakat lokal atas aksi pembakaran lahan gambut ribuan hektar di Kawasan Ekosistem Leuser, Rawa Tripa oleh PT Kalista Alam. Atas dasar laporan itu, UKP4 menggelar rapat yang dihadiri pejabat KLH, Kepolisian Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung. Mereka sepakat agar pembakar lahan gambut tersebut diseret ke pengadilan lewat jalur pidana dan perdata. Tim gabungan pun dibentuk dengan melibatkan penyidik pegawai negeri sipil (PPNS) KLH, penyidik Markas Besar Polri, dan Kejaksaan Agung. Selama Mei dan Juni 2012, tim telah tiga kali ke lokasi kebakaran untuk mengumpulkan bahan dan mengambil sampel untuk diuji di laboratorium (*scientific evidence*). Mereka mengajak dua ahli kebakaran hutan dan kerusakan lahan dari IPB, yaitu Bambang Hero Saharjo dan Basuki Wasis. PT Kallista Alam menjadi tersangka sebagai korporasi sekaligus individu penanggung jawab pembukaan lahan di Rawa Tripa, yaitu Direktur Utama PT Kallista, Subianto Rusdi, menjadi tersangka mewakili korporasi. Dua tersangka lain adalah Setiono (*general manager*) dan Kamidin Yoesoef (*estate manager*).

Hasilnya adalah PT Kalista Alam dihukum membayar ganti rugi materiil dan pemulihan lingkungan sebesar Rp 366 miliar lebih karena terbukti membakar lahan gambut ketika membuka kebun di Rawa Tripa, Kecamatan Darul Makmur, Kabupaten Nagan Raya, Aceh. Ini merupakan vonis Mahkamah Agung yang menolak kasasi PT Kalista Alam yang diputuskan pada 28 Agustus 2015. Putusan ini disambut suka cita aktivis lingkungan. Maklum, ini gugatan perdata pertama yang dimenangi KLH dalam kasus pembakaran hutan dan lahan.

Dalam putusan gugatan perdata KLH, hakim memutuskan perusahaan sawit ini terbukti melanggar hukum karena membakar 1.000 ha lahan gambut pada 2009-2012. Kalista harus membayar ganti rugi tunai kepada negara sebesar Rp 114.333.419.000 dan biaya pemulihan lingkungan atas lahan yang dibakar sebesar Rp 251.765.250.000.

Dalam gugatan, tim menduga pembakaran berlangsung secara berulang selama tiga tahun, yakni sejak 2009 hingga 2012. Pembakaran dilakukan di atas lahan gambut seluas 1.000 ha dari izin pembukaan lahan baru seluas 1.605 ha. PT Kalista juga dianggap merusak dan mencemarkan lingkungan. Dua ahli dari IPB membuat kajian dan simulasi di laboratorium untuk menaksir kerugian dari pembakaran lahan gambut seluas 1.000 ha. Ternyata tindakan itu telah melepaskan sekitar 13 ribu ton karbon dan 4 ribu ton karbon dioksida ke udara. Pembakaran juga merusak struktur lahan gambut, sehingga kehilangan fungsinya sebagai penyimpan air. Mereka menghitung kerugian negara sekitar Rp 366 miliar yang terdiri atas kerugian materi terhadap kerusakan dan pencemaran lingkungan sebesar Rp 114,3 miliar serta biaya pemulihan lingkungan Rp 251,7 miliar. Akumulasi kerugian inilah yang kemudian dikabulkan oleh majelis hakim.



Melangkah ke Depan

Karhutla dan kabut asap yang terjadi di tahun 2015 telah merugikan negara dan masyarakat dalam jumlah yang sangat besar. Negara diprediksi mengalami kerugian sebesar Rp 221 triliun, ini belum termasuk korban tewas dan mereka yang menderita berbagai penyakit akibat karhutla dan terpapar kabut asap. Kerugian tersebut berimbas pada seluruh sektor di bidang-bidang strategis yang memberikan efek langsung terhadap situasi sosial, ekonomi, dan lingkungan di Indonesia.

Selama peristiwa karhutla pada periode 1 Juni sampai 31 Oktober 2015, tercatat bahwa sektor kehutanan dan pertanian telah menyumbangkan sekitar separuh dari nilai kerugian tersebut, yaitu mencapai lebih dari Rp 120 triliun yang mencakup kerugian pada kerusakan infrastruktur dan peralatan, biaya rehabilitasi lahan yang terbakar untuk penanaman, serta hilangnya pendapatan dari produksi kehutanan dan pertanian.



Sumber: Dokumentasi Tim di Lapangan

Selama peristiwa karhutla dan kabut asap, tercatat sebanyak 24 orang tewas, lebih dari 600 ribu orang menderita ISPA, dan sekitar 60 juta orang terpapar asap. Kerugian di sektor kesehatan tidak sedikit di mana pemerintah terpaksa menggelontorkan Rp 2,1 triliun untuk biaya pelayanan kesehatan masyarakat yang terdampak.

Kabut asap di sejumlah daerah juga melumpuhkan aktivitas belajar-mengajar. Tidak kurang dari 500 sekolah terpaksa meliburkan muridnya, terdiri dari 200 PAUD dan SD serta 300 SMP dan SMA. Pada puncak kabut asap di bulan Oktober 2015, angka tersebut meningkat tajam menjadi 24.773 sekolah yang ditutup dan 4,7 juta siswa yang tidak bisa bersekolah. Kerugian di sektor pendidikan ini ditaksir mencapai Rp 540 miliar.

Dampak karhutla dan kabut asap juga berimbas pada sektor perhubungan, terutama terganggunya distribusi barang dan jasa. Total 35 bandara terganggu dan bahkan tidak beroperasi selama puncak karhutla dan kabut asap 2015. Perkiraan seluruh kerugian dan kerusakan dari sektor ini mencapai lebih dari Rp 5 triliun.

Industri pariwisata pun menghadapi situasi krisis di sejumlah provinsi. Tingkat okupansi hotel menurun drastis hingga di bawah 50 persen untuk kota-kota utama yang sekaligus menjadi destinasi populer di Sumatera dan Kalimantan. Kabut asap memaksa Indonesia membatalkan berbagai perhelatan acara dan promosi pariwisata berkaliber internasional, seperti Tour de Siak di Riau. Kerugian di sektor pariwisata nilainya melampaui Rp 5,4 triliun dan ASITA memprediksi kerugian mencapai Rp 5 miliar per hari di destinasi wisata di Sumatera yang menjadi tujuan wisatawan domestik dan internasional.

Pada sektor bisnis, Asosiasi Logistik dan Forwarder Indonesia menyebutkan kerugian yang dialami oleh pengusaha logistik sebesar Rp 4 miliar sampai Rp 5 miliar per hari. Para pengusaha terpaksa harus menambah biaya operasional sampai 25

persen untuk tambahan biaya transportasi, tenaga kerja, dan bahan bakar akibat terjadinya krisis listrik sebagai efek karhutla di Sumatera dan Kalimantan. Kerugian yang dialami untuk sektor ini, terutama terkait manufaktur dan pertambangan, mencapai lebih dari Rp 18 triliun.

Sementara itu, peristiwa karhutla dan kabut asap 2015 memberikan dampak besar terhadap lingkungan. Dari total 2,61 juta ha hutan dan lahan yang terbakar pada Juni hingga Oktober 2015, seluas 869.754 ha atau 33 persen di lahan gambut dan 1.741.657 ha atau 67 persen di tanah mineral. Karhutla dan kabut asap ini menyumbang pelepasan emisi karbon sekitar 1.750 juta metrik ton setara karbon dioksida dan bisa menggagalkan komitmen Indonesia untuk mengurangi emisi sebesar 29 persen. Kerugian lingkungan diperkirakan mencapai Rp 58.406 miliar.

Di sisi lain, masyarakat yang hidup di dalam dan sekitar hutan yang terbakar pun ikut menjadi korban. AMAN mencatat 600 komunitas adat yang terdampak langsung dari peristiwa karhutla dan kabut asap. Tidak sedikit dari mereka yang kemudian harus mengungsi dan terancam kehilangan sumber-sumber penghidupannya.

Karhutla dan kabut asap yang selalu berulang setiap tahun merupakan potret dari buruknya tata kelola hutan dan lahan. Tata kelola yang buruk ini terkait dengan sistem perizinan industri berbasis hutan dan lahan yang tidak transparan dan akuntabel dan tidak terintegrasi. Hal ini berakibat pada izin-izin yang sarat dengan praktik korupsi dan tumpang tindih izin di lapangan. Praktik korupsi tersebut terkait dengan maraknya penerbitan izin menjelang Pilkada. Bukan rahasia umum lagi bahwa izin-izin yang diterbitkan ini bersifat transaksional dan melibatkan elit di daerah dan pusat serta korporasi. Ada kepentingan ekonomi dan politik yang menguntungkan para elit dan korporasi di balik pemberian izin dan peristiwa karhutla dan kabut asap.

Buruknya tata kelola hutan dan lahan diperparah dengan lemahnya penegakan hukum. Hukum belum mampu menjerat korporasi pembakar hutan dan lahan atau perusak lingkungan. Di samping itu, lemahnya penegakan hukum juga terkait dengan rendahnya kapasitas penegak hukum, seperti PPNS, polisi, jaksa, dan hakim dalam memproses dan memutuskan kasus-kasus lingkungan.

Untuk mencegah karhutla dan kabut asap yang terjadi setiap tahun, maka perlu perbaikan tata kelola hutan dan lahan. Upaya mendasar yang bisa dilakukan, antara lain dengan mereview seluruh izin industri berbasis hutan dan lahan, melakukan audit kepatuhan pemerintah dan perusahaan, serta - pada saat yang sama - memperbaiki sistem perizinan yang lebih transparan dan akuntabel serta terintegrasi. Hasil review dan audit ini perlu disampaikan ke publik, sehingga bisa diawasi.

Dari sisi penegakan hukum, perlu terobosan hukum untuk menjerat korporasi pembakar hutan dan lahan atau perusak lingkungan. Salah satu terobosan hukum yang bisa dilakukan adalah dengan menjerat pelaku dengan pendekatan *multi-door*. Pendekatan ini menggunakan banyak peraturan dan perundang-undangan, sehingga tidak terbatas pada peraturan dan perundang-undangan sektoral saja. Pendekatan ini digunakan untuk meminimalisasi kemungkinan lolosnya pelaku kejahatan karhutla karena keterbatasan jangkauan peraturan dan perundang-undangan sektoral, memberi efek jera terhadap orang yang membiayai kejahatan, memastikan pertanggungjawaban korporasi, mengembalikan kerugian negara, dan memulihkan lingkungan di mana semua ini terintegrasi dalam pengusutan dan putusan setiap perkara.

Selain itu, untuk memperkuat penegakan hukum, perlu peningkatan kapasitas penegak hukum melalui peningkatan pengetahuan lingkungan, seperti sertifikasi bagi PPNS, polisi, jaksa, dan hakim

Pada peristiwa karhutla dan kabut asap tahun 2015, persoalan kepemimpinan memang menjadi ujian berat. Dibutuhkan kepemimpinan yang sangat kuat, cepat dan tepat dalam mengambil keputusan, serta kemampuan dalam mengkoordinir seluruh elemen dan sumber daya dalam manajemen krisis. Untuk mengantisipasi karhutla dan kabut asap yang mungkin masih akan terjadi, di samping perlu kepemimpinan yang kuat, pemerintah pusat juga perlu mendorong pemerintah daerah agar mengalokasikan anggaran yang memadai untuk pencegahan dan penanganan karhutla dan kabut asap.

Inisiatif masyarakat luas untuk terlibat dalam mengurangi dampak karhutla dan kabut asap 2015 serta perlawanan masyarakat sipil untuk keadilan lingkungan, merupakan modal sosial dan pembelajaran yang baik sebagai respon terhadap negara yang lamban atau bahkan tidak hadir dalam persoalan karhutla dan kabut asap. Inisiatif semacam ini perlu tetap ditumbuhkan ke depan agar peristiwa yang sama tidak terjadi lagi di tahun-tahun berikutnya.

Daftar Pustaka

Buku dan Dokumen

- Bank Dunia. 2015. *Perkembangan Triwulan Perekonomian Indonesia Desember 2015: Reformasi di tengah ketidakpastian*. Jakarta: Bank Dunia.
- CIFOR dan CGIAR. *Proposed fire and haze research*. Indonesia: CIFOR.
- Dauvergne, Peter. 1998. *The Political Economy of Indonesia's 1997 Forest Fires* dalam Australian Journal of International Affairs.
- FWI. 2015. *Hasil Analisis Sebaran Titik Api*. Bogor: FWI.
- Greenpeace Indonesia. 2015. Pers Rilis *Perusahaan Minyak Sawit Raksasa Memicu Kebakaran Hutan di Kalimantan* pada 23 November 2015. Jakarta: Greenpeace Indonesia.
- Gunawan, Iwan. 2016. Presentasi *Penghitungan Dampak Kerusakan dan Kerugian Akibat Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan Terkait Fenomena El Nino 2015* dalam paparan pada FGD pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani. Jakarta: Perkumpulan Skala.
- IBC dan KpSHK. 2015. Pers Rilis *Upaya Mengatasi Kebakaran Hutan dari Aspek Anggaran Proyek Pengendalian Api, Tumpang Tindih Kewenangan dan Penegakan Hukum* pada 21 September 2015. Jakarta: IBC dan KpSHK.
- Nanggara, Soelthon G. 2016. *Kebakaran Hutan dan Lahan 2015* pada FGD I Rugi Negara Karena Asap pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani. Jakarta: Perkumpulan Skala.
- Perempuan AMAN. 2015. Pers Rilis *Posisi Perempuan AMAN untuk COP UNFCCC 21 di Paris: Perempuan Adat Adalah Kunci Pengelolaan Alam Lestari* bertanggal 12 November 2015. Jakarta: Perempuan AMAN.
- Koran TEMPO. 2015. *Mengumpulkan Bukti Ilmiah Kebakaran Hutan* pada edisi 27 Februari 2015.
- Nugroho, Sutopo Purwo. 2016. *Penanganan Darurat Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015* pada FGD I Rugi Negara Karena Asap pada 8 Januari 2016 di Hotel Akmani. Jakarta: Perkumpulan Skala
- Purnomo, Herry. 2015. *Political Economy of Fire and Haze*. Indonesia: CIFOR.
- Republik Indonesia. 2016. *Anggaran KLHK pada Lampiran III Rincian Anggaran Belanja Pemerintah Pusat Tahun Anggaran 2016 Menurut Organisasi/Bagian Anggaran, Unit Organisasi, Fungsi, Sub-Fungsi, Program, Jenis Belanja, dan Sumber Dana*. Jakarta: Republik Indonesia.
- Saharjo, Bambang Hero Saharjo. 2016. *Penyebab, Dampak, dan Solusi Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan* pada FGD berjudul *Pengembangan Strategi Penanggulangan Karhutla Melalui Model Pemolisian Berbasis Dampak Manfaat* pada 16 Februari 2016 di STIK. Jakarta: ICEL.
- Tacconi, Luca. 2003. *Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan* dalam CIFOR Occasional Paper No. 38 (i). Bogor: CIFOR.
- The World Bank. 2016. *The Cost of Fire: An Economic Analysis of Indonesia's 2015 Fire Crises*. Jakarta: The World Bank.
- TEMPO edisi 11-17 Januari 2016.
- TEMPO edisi 27 September 2015.
- WALHI. 2015. Pers Rilis *Jejak Asap Korporasi: Tanggung Gugat Korporasi terhadap Dampak & Pemulihan Lingkungan* Bertanggal 1 Oktober 2015. Jakarta: WALHI.

Website

Antara Sumbang edisi 22 Oktober 2015 dalam <https://www.facebook.com/SolselINFO/posts/1175227009160841> diakses pada 12 April 2016.

<https://aguraforestry.wordpress.com/2013/12/02/kerusakan-lahan-gambut-dan-upaya-konservasinya/> diakses pada 21 Januari 2015.

<http://bisnis.tempo.co/read/news/2015/09/28/090704606/lapan-kekeringan-masih-landa-indonesia-hingga-akhir-2015> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://economy.okezone.com/read/2015/10/15/320/1232135/kabut-asap-buat-petani-cabai-rugi-puluhan-juta-rupiah> diakses pada 12 April 2016.

<http://katadata.co.id/berita/2015/12/15/bank-dunia-kerugian-kebakaran-hutan-lebih-besar-dari-tsunami-aceh#sthash.aeeLkoU8.dpbs> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://print.kompas.com/baca/2015/09/09/Wali-Kota-Pekanbaru-Minta-Gubernur-Riau-Tetapkan-D> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/05/diprediksi-ada-potensi-el-nino-kuat-melanda-indonesia> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://nasional.kompas.com/read/2015/09/10/17474301/BNPB.Sebut.El.Nino.Perparah.Kebakaran.Hutan.di.Indonesia> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://nasional.kompas.com/read/2015/09/19/01333751/Walhi.Banyak.Izin.Pengelolaan.Hutan.Diberikan.Kepala.Daerah.Jelang.Pilkada> diakses pada 31 Maret 2016.

<http://news.liputan6.com/read/2322023/pengamat-anggaran-turun-penanganan-kebakaran-hutan-tak-optimal> diakses pada 15 Februari 2016.

<http://www.bnpb.go.id/berita/2824/waspada-bencana-asap-kembali-satelit-pantau-69-hotspot-kebakaran-hutan-dan-lahan> diakses pada 12 April 2016.

<http://www.borneonews.co.id/berita/22094-dana-siap-pakai-rp2-5-triliun-bnpb-jamin-biaya-penanganan-karhutla> diakses pada 12 April 2016.

<http://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20160303133429-78-115106/pemerintah-siapkan-dana-siaga-bencana-rp500-miliar> diakses pada 31 Maret 2016.

<http://www.reddplus.go.id/berita/berita-redd/2006-audit-kepatuhan-korporasi-dan-pemda-masih-langgar-aturan> diakses pada 15 Februari 2016.

<http://regional.kompas.com/read/2016/03/10/16470211/Aktivis.Lingkungan.Gugat.Jokowi.hingga.Gubernur.Terkait.Asap.Riau> diakses pada Jumat, 15 April 2016.

<http://www.ifacs.or.id/id/climate-change-forests-and-us/forests-and-biodiversity/> diakses pada 22 Januari 2016.

<http://www.mongabay.co.id/2013/09/30/lahan-gambut-indonesia-bom-waktu-emisi-karbon-dunia/> diakses pada 14 April 2016.

<http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://www.mongabay.co.id/tag/kebakaran-lahan/page/2/> diakses pada 11 Februari 2016.

http://www.rri.co.id/pekanbaru/post/berita/201482/ekonomi/bandara_ssk_ii_pekanbaru_rugi_rp_14_miliar_akibat_asap.html diakses pada 14 April 2016.

<http://www.sijuki.com> diakses pada 25 Januari 2016.

<http://www.tribunnews.com/bisnis/2015/10/30/garuda-indonesia-rugi-8-juta-dolar-as-akibat-asap-kebakaran> diakses pada 14 April 2016.

- Indonesia Center for Environmental Law (ICEL); *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia Vol. 01 Issue 01/Januari2014* pada https://icelindonesia.files.wordpress.com/2014/02/jurnal-hukum-lingkungan-indonesia_vol-i-no-1_2014.pdf diakses pada 31 Maret 2016.
- Tacconi. 2013. *Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan*. Indonesia: CIFOR. <http://ipdn-artikelgratis.blogspot.co.id/2008/11/dampak-kebakaran-hutan-terhadap-keaneka.html> diakses pada 13 Januari 2016.

Peraturan dan Perundang-undangan

- Republik Indonesia. 1997. *Keputusan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) Nomor KEP-107/Kabapedal/11/1997*.
- Republik Indonesia. 2008. Paragraf 1 Pengerahan SDM, Peralatan, dan Logistik pada *Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2008*.
- Republik Indonesia. 2009. *Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*.

DI BALIK TRAGEDI ASAP

CATATAN KEBAKARAN HUTAN
DAN LAHAN 2015



The Asia Foundation



SKALA

Partnership for Sustainability