



REFORMULASI KEBIJAKAN PENANGGULANGAN KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA

Munif Solikhan

Jurusan Manajemen Dakwah,
UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta
munifsolikhan@yahoo.com

ABSTRAK

Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia seolah menjadi rutinitas tahunan dalam dua puluh tahun terakhir. Pemerintah seolah tidak mampu dan tidak berdaya menghadapi bencana ini. Upaya yang telah dilakukan pemerintah terkait untuk melindungi kebakaran hutan diantaranya adalah melakukan langkah preventif dengan menyiagakan aparat keamanan hutan dan menggunakan satelit teknologi untuk mendeteksi titik-titik api di daerah yang berpotensi terjadinya kebakaran hutan. Namun demikian, hal itu tidaklah cukup optimal dalam memerangi permasalahan kebakaran hutan. Kecenderungan kebakaran hutan secara forecast atau ramalan cenderung mengalami kenaikan. Ada dua pilihan reformulasi kebijakan yang direkomendasikan. Pertama, modifikasi kebijakan seperti menambah ataupun mengurangi undang-undang yang tidak tepat sasaran dan meningkatkan pengawasannya. Kedua, kebijakan baru dengan merubah semua aturan misalnya pelarangan land clearing dengan membakar hutan disertai dengan hukuman yang tegas bagi pembakar hutan. Baik pelaku maupun aktor intelektualnya.

Kata Kunci: Kebijakan Publik, Reformulasi Kebijakan, Kebakaran Hutan

PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara kepulauan yang sangat kaya akan sumber daya alam terutama hutan, bahkan Indonesia tercatat sebagai paru-paru dunia karena dengan banyaknya hutan lebat yang tumbuh di negeri ini. Tetapi ironisnya pada akhir-akhir ini julukan sebagai paru-paru dunia mulai menghilang dan luntur karena adanya penggundulan dan kebakaran hutan. Dan kebakaran hutan adalah masalah yang sangat serius yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah. Kebakaran hutan pada saat ini sudah dalam angka yang sangat mengkhawatirkan, dan apabila hal ini terus terjadi mungkin pada beberapa tahun ke depan hutan di Indonesia akan semakin habis dan akan terus menyusut.

Kebakaran hutan merupakan bencana yang tak terelakkan bagi manusia. Ketika momentum kebakaran hutan terjadi, kita tidak bisa menghentikannya dalam waktu sekejap. Kebakaran hutan dipicu dari fenomena alam dan dari perbuatan manusia yang membakar hutan untuk kepentingan tertentu. Kebakaran hutan memberi dampak negatif yang besar terhadap masyarakat lokal, negara tetangga maupun ancaman keberlanjutan biodiversitas hutan. Kerugian yang diterima masyarakat lokal berupa ancaman kesehatan karena asap kebakaran hutan mengandung berbagai macam gas toksik, yang menimbulkan infeksi pernapasan akut. Asap kebakaran hutan juga dapat menyebar ke daerah

lain, sehingga kabut yang ditimbulkannya mengganggu aktivitas masyarakat dalam menggunakan moda transportasi kendaraan, serta memperbesar probabilitas terjadinya kecelakaan di daerah karena asapnya tersebut mengganggu konsentrasi pengemudi kendaraan bermotor. Masyarakat yang berlokasi dekat dengan daerah kebakaran juga menghadapi risiko kerugian berupa terbakarnya rumah dan harta milik mereka. Selain itu kebakaran hutan dapat menyebabkan kerugian unit usaha akibat pemberhentian sementara kegiatan operasional unit bisnis yang berlokasi dekat dengan areal kebakaran hutan.(Armanto 1998:3).

Kerugian dan dampak negatif yang besar dari kebakaran hutan seharusnya menjadi respons yang positif dan serius bagi elemen dan para pengambil kebijakan di Indonesia. Upaya yang telah dilakukan pengambil kebijakan terkait untuk melindungi kebakaran hutan diantaranya adalah melakukan langkah preventif dengan menyiagakan aparat keamanan hutan dan menggunakan satelit teknologi untuk mendeteksi titik-titik api di daerah yang berpotensi terjadinya kebakaran hutan. Namun demikian, hal itu tidaklah cukup optimal dalam memerangi permasalahan kebakaran hutan. Para pengambil kebijakan juga mesti memikirkan bahwa pencegahan kebakaran juga diperlukan tindakan preventif yang lebih optimal lagi, terutama di areal

hutan yang beresiko besar untuk terbakar (Arief 1994:57).

Hutan merupakan sumberdaya alam yang tidak ternilai karena didalamnya terkandung keanekaragaman hayati sebagai sumber plasma nutfah, sumber hasil hutan kayu dan non-kayu, pengatur tata air, pencegah banjir dan erosi serta kesuburan tanah, perlindungan alam hayati untuk kepentingan ilmu pengetahuan, kebudayaan, rekreasi, pariwisata dan sebagainya. Karena itu pemanfaatan hutan dan perlindungannya telah diatur dalam UUD 45, UU No. 5 tahun 1990, UU No 23 tahun 1997, UU No. 41 tahun 1999, PP No 28 tahun 1985 dan beberapa keputusan Menteri Kehutanan serta beberapa keputusan Dirjen PHPA dan Dirjen Pengusahaan Hutan. Namun gangguan terhadap sumberdaya hutan terus berlangsung bahkan intensitasnya makin meningkat. (Hartono, 1988: 26). Kebakaran hutan merupakan salah satu bentuk gangguan yang makin sering terjadi. Dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan cukup besar mencakup kerusakan ekologis, menurunnya keanekaragaman hayati, merosotnya nilai ekonomi hutan dan produktivitas tanah, perubahan iklim mikro maupun global, dan asapnya mengganggu kesehatan masyarakat serta mengganggu transportasi baik darat, sungai, danau, laut dan udara. Gangguan asap karena kebakaran hutan Indonesia akhir-akhir ini telah melintasi batas negara.

Berbagai upaya pencegahan dan perlindungan kebakaran hutan telah dilakukan termasuk mengefektifkan perangkat hukum (undang-undang, PP, dan SK Menteri sampai Dirjen), namun belum memberikan hasil yang optimal. Sejak kebakaran hutan yang cukup besar tahun 1982/83 di Kalimantan Timur, intensitas kebakaran hutan makin sering terjadi dan sebarannya makin meluas. Tercatat beberapa kebakaran cukup besar berikutnya yaitu tahun 1987, 1991, 1994 dan 1997 hingga 2003. Oleh karena itu perlu pengkajian yang mendalam untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan.

Melihat permasalahan diatas penulis tertarik untuk mengkaji reformulasi kebijakan mengenai penanggulangan kebakaran di Indonesia. Selain itu tulisan ini bertujuan untuk memberikan deskripsi tentang masalah yang selama ini terjadi di bangsa Indonesia setiap tahun yaitu tentang kebakaran hutan. Dengan dituliskannya kajian reformulasi kebijakan ini maka penulis ingin mencoba untuk mencari solusi terbaik sebagai alternatif kebijakan untuk masalah kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia.

GAMBARAN UMUM

Perumusan dapat menjelaskan serta menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebabnya, memetakan tujuannya yang memungkinkan, serta

memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan dan merencanakan peluang-peluang yang baru (Dunn; 2003; 54) Di dalam proses perumusan masalah terdapat jenis-jenis atau fase-fase ketika akan mengidentifikasi masalah untuk merumuskan kebijakan. Kebakaran hutan adalah masalah yang sangat serius yang harus segera diselesaikan oleh pemerintah. Kebakaran hutan pada saat ini sudah dalam angka yang sangat mengkhawatirkan, dan apabila hal ini terus terjadi mungkin pada beberapa tahun ke depan hutan di Indonesia akan semakin habis dan akan terus menyusut. Sebagaimana diperlihatkan oleh tabel berikut: Luas Penetapan Kawasan hutan 1950 162,0 juta 1992 118,7 juta 2003 110,0 juta 2005 93,92 juta Berdasarkan hasil penafsiran citra satelit, kawasan hutan Indonesia yang mencapai 93,92 juta hektar pada 2005. Lahan hutan terluas ada di Papua (32,36 juta ha), diikuti berturut-turut oleh Kalimantan (28,23 juta ha), Sumatera (14,65 juta ha), Sulawesi (8,87 juta ha), Maluku dan Maluku Utara (4,02 juta ha), Jawa (3,09 juta ha), serta Bali dan Nusa Tenggara (2,7 juta ha). (Walhi. 2008). Dan hal ini akan terus berkurang apabila Hutan di Indonesia dari tahun ke tahun semakin terus berkurang hal ini disebabkan oleh terjadinya kebakaran setiap tahunnya berikut ini adalah data luas kebakaran hutan di Indonesia dalam kurun waktu 6 tahun terakhir. Menurut data yang telah didapatkan dari departemen

kehutanan dalam jangka waktu 7 tahun terakhir adalah. Taksiran Kebakaran Hutan 2001 – 2006

Tabel.1
Kebakaran Hutan Dalam Angka

Tahun	Luas Kebakaran Hutan
2000	8.255 hektar
2001	14.351 hektar
2002	36.691 hektar
2003	13.745 hektar
2004	13.991 hektar .
2005	13.328 hektar .
2006	14,241 hektar

Sumber: Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, 2003.

Selain mengakibatkan hilangnya vegetasi alam dan terancam punahnya flora dan fauna kebakaran hutan di Indonesia juga mengakibatkan kerugian yang begitu besar data yang dikeluarkan oleh Greenomics Indonesia mengatakan melansir kerugian ekonomi yang ditanggung masyarakat baik itu langsung atau tidak langsung yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan mencapai Rp227,19 miliar per hari. Greenomics menghitung kerugian akibat pembakaran itu berdasarkan berbagai indikator misalnya hasil kayu, non-kayu, pertanian, dan perkebunan yang musnah akibat kebakaran tersebut. Perhitungan kerugian akibat asap berpatok pada sector penerbangan, produktivitas, pariwisata, kesehatan dan kegiatan ekonomi tidak langsung.

PEMETAAN MASALAH

Kebakaran hutan di Indonesia disebabkan oleh 2 hal yaitu perbuatan manusia dan siklus alami atau dampak dari global warming. Kebakaran yang disebabkan oleh ulah manusia merupakan penyumbang penyebab kebakaran hutan yang sangat besar. Di pulau Sumatra dan Kalimantan kebakaran kebanyakan terjadi karena ulah manusia, penyebab kebakaran dari ulah manusia ada 2 macam yaitu disengaja dan tidak disengaja. Kebakaran hutan yang disengaja yaitu kebakaran hutan yang disebabkan karena pembukaan lahan dan perkebunan baik dari masyarakat kecil atau dari perusahaan perambah hutan yang besar. Kita mulai dari masyarakat umum dalam membakar hutan untuk membuat lahan masyarakat kurang kontrol kepada api, Sehingga api menjalar kemana-mana dan mengakibatkan api akan membesar dan sulit dikendalikan. Di Kalimantan budaya nomaden atau berladang secara berpindah-pindah mengharuskan masyarakat membakar hutan untuk membuka lahan, menurut mereka dengan cara seperti ini akan lebih praktis, efisien, murah dan cepat. Kemudian penyebab kebakaran karena perbuatan manusia selanjutnya adalah pembukaan perkebunan oleh pemerintah, kelapa sawit, karet, coklat dan yang lainnya. Para stakeholders dalam perkebunan ini banyak melakukan pembakaran hutan dalam membuka perkebunan,

dan hal ini juga, karena kurangnya kontrol menyebabkan api menjalar kemana-mana dan sulit dipadamkan apabila sudah membesar dan luas menjalar. Kemudian perbuatan tidak sengaja, misalnya membuang puntung rokok, atau hanya membakar sampah-rumah tangga yang kemudian menjalar dengan luas. Hal ini biasanya dilakukan oleh masyarakat umum dan mereka tidak menyadari dampak yang akan ditimbulkan.

Setelah melihat kebakaran hutan yang disebabkan karena perbuatan manusia selanjutnya kebakaran yang disebabkan oleh alam dan pengaruh global warming, BMG mencatat ada banyak terdapat titik api baik itu di Sumatra maupun di Kalimantan, titik-titik api ini disebabkan karena panasnya cuaca dan global warming serta rusaknya ozon dan mengakibatkan sumber-sumber api muncul dimana-mana. Perpaduan antara lahan gambut, rumput maupun barang yang mudah terbakar yang terdapat di dalam hutan dan pengaruh global warming mengakibatkan hutan akan mudah terbakar, dan dalam hal ini kebanyakan titik api terdapat di tempat yang susah di jangkau dan dipantau dari darat oleh pemerintah yang terkait terutama di Kalimantan dan Sumatra. (Soeriaatmadja. 1997: 70)

1. Masalah Substantif

Melihat beberapa meta masalah yang terjadi tentang kebakaran hutan

yang terjadi di Indonesia akhir-akhir ini ada masalah substantif yang penting dalam merumuskan kebijakan tentang kebakaran hutan. Masalah yang paling menonjol di sini adalah kebakaran disebabkan karena perbuatan manusia yaitu dengan membakar lahan untuk membuka perkebunan dan ladang.. WALHI sebelumnya menyebutkan bahwa penyebab kebakaran hutan yang berakibat pada pencemaran asap dan meningkatnya emisi karbon disebabkan oleh kebakaran yang dilakukan secara sengaja dan rambatan api di kawasan/lahan gambut dengan total luas hutan dan lahan yang terbakar dalam kurun waktu 6 tahun terakhir mencapai 27,612 juta hektar. Data yang dimiliki oleh WALHI menunjukkan bahwa tindakan kesengajaan secara khusus di wilayah Sumatera dan Kalimantan dipicu oleh: pembakaran lahan untuk perkebunan sawit dan HTI oleh perusahaan dan proyek lahan sejuta hektar yang berbuntut ekspor asap ke wilayah negara lain, antara lain Malaysia dan Singapura. Pembakaran hutan yang kami sampaikan dalam kertas posisi ini merefleksikan bahwa kebakaran hutan dilakukan secara sengaja dan menjadi salah satu bagian penting dari masalah kehutanan dan perkebunan Indonesia. Hutan Indonesia sebenarnya masuk dalam kategori hutan hujan basah yang sebenarnya kecil kemungkinan terjadi kebakaran dengan sendirinya atau yang disebabkan karena faktor alam. Faktanya, kawasan yang

terbakar adalah kawasan yang telah dibersihkan melalui proses land clearing sebagai salah satu persiapan pembangunan kawasan perkebunan. Artinya, kebakaran hutan secara nyata dipicu oleh api yang sengaja dimunculkan. Penyebab lain dari meningkatnya tingkat pembakaran hutan/lahan setidaknya juga dipengaruhi oleh: (1) pembangunan industri kayu yang tidak dibarengi dengan pembangunan hutan tanaman sebagai bahan baku; (2) besarnya peluang yang diberikan Pemerintah kepada pengusaha untuk melakukan konversi lahan menjadi perkebunan monokultur skala besar seperti perkebunan sawit dan perkebunan kayu (HTI); (3) penegakan hukum yang lamban merespon tindakan konversi dan pembakaran yang dilakukan pengusaha dengan alasan meningkatkan kadar PH (kesuburan) tanah. Padahal, instrumen hukumnya melarang hal tersebut. (Walhi 2008).

2. Masalah Formal

Setelah melihat masalah substantif dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, disini akan terlihat masalah formal apa yang tepat untuk mengatasi kebakaran hutan yang ada di Indonesia. Masalah formal yang dimaksud adalah inti dari masalah yang akan sebagai bahan untuk merumuskan kebijakan. Dalam hal ini adalah kebakaran hutan yang diakibatkan dari land clearing atau pembukaan lahan untuk lahan perkebunan, yang merupakan sebagai penyumbang

kebakaran terbesar di Indonesia. Hal ini merupakan masalah formal atau masalah pokok yang harus diselesaikan.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Forecasting

Forecasting adalah kegiatan untuk menentukan informasi yang factual tentang masa yang akan datang. (Subarsono, 2006: 37) Forecasting yang dilakukan adalah menggunakan forecast eksploratif atau peramalan yang memungkinkan analisis bisa membuat proyeksi atas dasar data masa kini dan masa lalu. Peramalan eksploratif biasanya didasarkan atas data numeric atau analisis times series. Yakni analisis yang di himpun atas beberapa titik waktu dan ditampilkan secara kronologis. Analisis antar waktu memberikan penyimpulan rata-rata dari jumlah dan tingkat perubahan di

masa lampau dan masa depan. Ketika di gunakan untuk membuat proyeksi, peramalan eksploratif bersandar pada 3 dasar yaitu: *parsiensi*, pola-pola yang teramati di masa lampau akan ditemui pada masa depan *keteraturan*, variasi pada masa lalu sebagaimana kecenderungan ditunjukkan secara ajeg dimasa depan. *Reabilitas dan validitas data*, pengukuran tren akan reliable yaitu cukup cermat dan memiliki konsistensi rendah dan valid yaitu mengukur apa yang hendak diukur (Kuntjoro, 2001: 46)

Berikut ini adalah forecasting untuk luas kebakaran pada masa yang akan datang sesuai dengan data yang telah didapatkan:

Tabel 2. Analisis Forecasting Kebakaran Hutan

Tahun (X)	Luas kebakaran Hutan (Hektar) (Y)	Nilai Waktu (x)	Kolom Kali (xY)	Kolom kuadrat (x ²)
2000	8.255	-3	-24.675	-9
2001	14.351	-2	-28.702	-4
2002	36.691	-1	-36.691	-1
2003	13.745	0	0	0
2004	13.991	1	13.991	1
2005	13.328	2	26.656	4
2006	14.241	3	42.723	9
N =7	EY= 114.602	Ex = 0	E(xY)= -6.698	28

$$a = EY / n = 114.602 / 7 = 16.371,$$
$$b = E((xY) / E(x^2)) = -6.698 / 28 = -239,21$$
$$Y_t = 16.371 + -239,21 (7) = 14.696$$

Dari data statistik yang telah didapatkan dari departemen kehutanan tersebut bisa diramalkan bahwa, pada 7 tahun mendatang kebakaran hutan di Indonesia akan tetap konstan pada angka 14.696 hektar per tahun. Walaupun kecenderungan naiknya sedikit tetapi hal ini akan sangat mengkhawatirkan apabila tidak segera di tanggunglangi dengan segera hutan di Indonesia lambat laun akan segera habis terbakar. Hal ini harus segera disikapi dengan cepat karena tren menunjukkan kebakaran belum berkurang dan ada kecenderungan masih akan tetap naik walaupun sedikit.

2. Reformulasi Kebijakan

Kebakaran hutan di Indonesia yang terjadi setiap tahun mengakibatkan kerugian yang besar baik itu materil maupun non materil. Hal ini seperti penyakit kronis yang sulit diobati. Banyak usaha yang dilakukan oleh pemerintah yaitu dengan beberapa peraturan dan undang-undang, terdapat juga hukum dari peraturan internasional. *The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollutan, 1979* (Konvensi Geneva 1979) : pasal 2 menyebutkan bawa mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran terutama untuk mendorong proses penegakan hukum, setidaknya ada instrumen

hukum nasional dan instrumen hukum (perjanjian) internasional dalam kasus kebakaran hutan/lahan yang udara lintas batas. *Asean Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources, 1985* (ASEAN ACNN): selain kerangka hukum kerjasama bidang konservasi alam dan sumber daya alam tetapi memuat juga kewajiban negara-negara ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan sebagaimana yang tercermin dalam pasal 6 ayat (1) dan (2) Resolusi Singapore 1992: Menegaskan dan memperkuat kerjasama di bidang bencana alam, pencemaran udara dan air lintas batas, tumpahan minyak, pembuangan limbah berbahaya, dan kebakaran hutan. Resolusi Bandar`Seri Begawan, 1994: Rencana Aksi Strategis ASEAN tentang Lingkungan Hidup ASEAN *Cooperation Plan on Transboundary Pollutan, 1995* (ASEAN CPTP): memuat 3 program dan salah satunya mengenai pencemaran udara lintas batas. Undang-undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan Pasal 49 & 50, dengan jelas mengatur tanggung jawab pemegang izin konsesi atas terjadinya kebakaran hutan dan larangan melakukan kegiatan yang menimbulkan kerusakan hutan di dalam areal kerjanya. UU No. 18 Tahun 2004 Tentang Perkebunan pasal 26 menyebutkan bahwa setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup dan larangan ini diatur dalam pasal

48 dan pasal 49. Undang-undang No. 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup pasal 41 dan 42, dengan jelas mengatur perbuatan melawan hukum melakukan perbuatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau merusakkan lingkungan hidup. Serta pasal 45 mengatur pidana di bidang lingkungan hidup jika tindakan tersebut dilakukan oleh badan hukum (perusahaan). Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan pasal 10 ayat (2) huruf b menyebutkan bahwa perlindungan hutan meliputi pencegahan, pemadaman dan penanganan dampak kebakaran walaupun di dalam pasal 42 dan 43 mengenai tindakan pidana diberlakukan bagi pihak yang tidak memiliki surat-surat dan ijin atas hasil hutan. Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan juga mengatur larangan terhadap pembakaran hutan dan lahan, namun sanksi yang diberlakukan adalah sanksi administrasi seperti yang diatur dalam pasal 25 dan 27 UU PLH.

Ketentuan di atas memperlihatkan banyaknya aturan hukum yang menyangkut larangan pembakaran hutan/lahan terutama dalam dua aturan hukum, antara lain dalam UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Keduanya memang melarang tindakan pembakaran lahan. Sementara dalam hal tindakan pembakaran hutan masuk dalam kategori pencemaran, maka ketentuan larangan dan sanksinya pun diatur dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang PLH. Dari

beberapa ketentuan di atas, setidaknya ada beberapa hal yang kami catat. Ketentuan mengenai kebakaran/pembakaran hutan didalam UU Kehutanan sebenarnya tidak memberikan perhatian yang memadai bagi upaya penanggulangan kebakaran karena larangan membakar hutan yang terdapat dalam UU Kehutanan ternyata dapat dimentahkan untuk tujuan-tujuan khusus sepanjang mendapat izin dari pejabat yang berwenang (pasal 50 ayat 3 huruf d) ditambah lagi dengan dengan PP No. 6 Tahun 1999 tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, di mana tidak ada satupun pasal yang menyinggung masalah pencegahan kebakaran hutan bagi perusahaan hutan. Sementara ketentuan dalam PP No. 4 tahun 2001 memperkecil interpretasi penggunaan pasal 10 dalam PP No. 45 tahun 2004 tentang tindakan penegakkan hukumnya, artinya tindakan perlindungan hutan dari tindakan pembakaran akan diberlakukan bagi mereka pelaku yang tidak memiliki ijin atau surat yang sah sesuai peraturan yang berlaku. Dalam PP No. 4 tahun 2001 itu pula, ketentuan sanksi bagi pembakar hutan hanya diberlakukan sanksi administrasi sebagaimana diatur dalam pasal 25 dan 27 UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Sementara itu, UU No. 23/97 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup juga tidak memberikan mandat secara spesifik untuk mengembangkan peraturan di bawahnya (setingkat Peraturan Pemerintah) tentang pencemaran lingkungan seperti kasus kebakaran hutan ini. Sama halnya dengan UU No. 18 tentang Perkebunan yang tidak memuat sanksi administratif

bagi perusahaan yang melakukan land clearing dengan cara membakar. (Walhi 2008).

Ada 2 hal yang harus dilakukan di dalam mereformulasi kebijakan adalah:

- Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang telah ada atau yang telah ditetapkan.
- Menetapkan kriteria untuk mengevaluasi kemampuan alternatif tersebut.

Alternative kebijakan yang baik adalah: kebijakan yang memiliki efek yang baik bagi masyarakat secara luas.

Berikut ini adalah, ada sedikit uraian secara singkat merekomendasikan alternative kebijakan beberapa hal, antara lain: Perlu dilakukan upaya yang keras untuk mendorong penegakan hukum lingkungan, terutama bagi pelaku pembakar hutan dan pentingnya dilakukan koordinasi semua departemen yang terkait dengan

dikukuhkan oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) atau lebih tinggi setingkat Instruksi Presiden (Inpres) seperti yang kita lihat dalam Inpres mengenai Pemberantasan Pembalakan Liar (/illegal logging/). Perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pemerintah terutama oleh Kementerian Lingkungan Hidup mengenai tanggung jawab perusahaan apabila terjadi kebakaran/pembakaran di hutan/lahan di konsesinya untuk menutup celah kesimpangsiuran ketentuan hukum seperti yang telah dipaparkan di atas kebijakan yang tepat untuk mengatasi kebakaran hutan di Indonesia adalah membuat peraturan tentang pelarangan perambahan hutan dengan cara membakar hutan. Hal seperti yang diatas hanya terbatas undang-undang dan hukum. Berikut ini adalah beberapa alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh penulis:

Tabel 3.
Alternatif Kebijakan

Tujuan	Kriteria	Alternatif Kebijakan		
		Status Quo	Modifikasi	System baru
Hukum	UU kehutanan	Sudah terdapat beberapa UU baik itu internasional maupun nasional, seperti resolusi Singapore, konvensi jenewa dan No. 23 Tahun 1997 tentang PLH UU No. 41 tahun 1999 tentang Kehutanan dan UU No. 18 Tahun 2004 dari kesemuanya itu tidak memberikan perhatian yang memadai bagi	Mempertahankan hukum seperti pada saat ini akan tetapi menambah sanksi atau penanggulangan kebakaran di dalam undang	Melarang segala jenis bentuk perambahan hutan dengan membakar secara tegas, atau dibuat semacam SKB atau Inpres seperti dalam menangani illegal logging

		upaya penanggulangan kebakaran karena larangan membakar hutan yang terdapat dalam UU Kehutanan ternyata dapat dimentahkan untuk tujuan-tujuan khusus		
	Impelementasi	Lemah dan dapat dimentahkan dengan segala alasan serta masih bisa mencari celah	Pengawasan terhadap UU secara ketat . dan terus dijalankan dengan pengawasan	Memperkuat secara intensif, baik itu pengawasan, pelaksanaan maupun penanggulangan dari birokrasi sampai stake holder yang terkait dengan hutan
Efektifitas	Aparatur	Aparatur di indonesia masih lemah dan potensi terjadi KKN cukup besar. Hal ini yang bisa di manfaatkan oleh pelaku pembakar hutan. dan kemudian aparat yang kurang professional di bidangnya.	Melakukan perubahan yaitu dengan menerapkan pengawasan serta memberi sanksi yang tegas terhadap aparat terkait dengan yang menyimpang	Merekrut aparat yang professional di bidang kebakaran hutan. Serta menonaktifkan bagi aparat yang menyimpang. Dan memberi reward bagi yang berprestasi
	Izin membuka lahan tanpa membakar hutan	Menggunakan status HPH atau hak tentang Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan pada Hutan Produksi, untuk land clearing. Akan tetapi masih bisa membakar dengan alasan murah, efektif dan praktis.	Masih memberikan status izin HPH, tetapi akan dicabut apabila melakukan land clearing dengan membakar hutan	Tidak memberikan segala bentuk membakar lahan dan hutan dengan izin apapun. HPH dan sebagainya boleh dimiliki oleh negara.
	Hukuman/Sanksi	Hanya terdapat hukuman administrasi saja.	Mempertahankan hukuman administrasi akan tetapi menambah denda menjadi lebih besar	Membuat hukuman penjara yang berat seperti dalam illegal logging sereta mencabut hak uasahnya

Sarana prasarana	Pemadam kebakaran	Masih terbatas dan masih meminjam alat pemadam ke negara lain. Karena menyewa ke negara lain sangat mahal	Menggunakan sarana/alat ke negara sendiri seperti, alat pemadam menggunakan pesawat menyewa pada TNI dan swasta.	Menambah alat pemadam baru, yaitu dengan membeli pesawat pemadam dengan alat yang canggih
	Alat pengaman/operasional lainnya	Masih seperti diatas. Terbatas dan belum mampu menjangkau bagian pelosok hutan	Menggunakan alat yang ada akan tetapi melibatkan masyarakat setempat dalam operasional pengawasan, pemantauan dan keamanan.	Menambah alat operasional kebakaran seperti pendeteksi, kebakaran, satelit atau pesawat pemantau kebakaran.

Evaluasi Rekomendasi Formulasi Kebijakan

Evaluasi mempunyai arti berhubungan, masing-masing menunjukkan pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum evaluasi dapat disamakan dengan dengan penaksiran, pemberian angka, dan penilaian. Evaluasi memiliki beberapa fungsi dalam analisis kebijakan yaitu: evaluasi memberi kepercayaan yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan publik. Kemudian evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Berikutnya adalah evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis lainnya agar termasuk perumusan masalah dan yang lainnya.

(Parson 2003: 603) Berikut ini adalah hasil evaluasi yang telah penulis lakukan.

a. Kebijakan Status Quo

Kebijakan status quo pada kebakaran hutan di Indonesia ada kekurangan dan kelebihan hal itu terlihat dalam penegakan hukum, seperti UU kehutanan masih bersifat mencegah dan tidak memasukan sanksi kedalam UU atau peraturan pemerintah. Berikutnya adalah implementasi dari dari hokum tersebut masih dikatakan masaih lemah sehingga para pengusaha hutan masih bisa mencari celah. (Nugroho 2002: 719). Pada masalah efektifitas terdapat tiga kriteria yaitu: Aparatur pemerintah pada saat ini masih tergolong masih lemah, dikatakan lemah karena potensi terjadi KKN masih sangat besar. Seperti suap dan sebagainya. Kemudian berikutnya adalah izin membuka lahan dan hutan boleh

dilakukan. Tetapi dengan menggunakan status HPH dan pengusaha hutan serta pemungutan hasil hutan. Dengan hal ini para pengusaha masih bisa melakukan land clearing dengan membakar lahan dengan alasan murah, efektif, serta praktis. Selanjutnya pada masalah hukuman, pada saat ini hanya terbatas pada hal hukuman secara administrasi saja tanpa ada sanksi yang berat, sehingga para perambah hutan tidak merasa jera. Didalam sarana dan prasarana pada saat ini masih sangat terbatas keberadaannya, hal ini mengakibatkan lambatnya proses pemadaman menjadi lambat dan kebakaran menjadi semakin luas. Kemudian terbatasnya alat pemantau yang menjadikan kebakaran di daerah pelosok menjadi sulit dipantau dan dijangkau.

Kebijakan status quo pada saat ini masih tergolong sangat lemah hal ini ditunjukkan dengan adanya beberapa hukum yang tidak berjalan serta aparat yang berpotensi pada KKN serta hukuman yang masih lemah hanya terbatas pada hukuman administrasi. Serta sarana prasarana yang terbatas hal ini akan mengakibatkan kebakaran akan terus terjadi apabila tidak terjadi perubahan

b. Kebijakan Modifikasi

Kebijakan modifikasi merupakan alternative kebijakan yang memodifikasi kebijakan yang telah ada baik itu mengurangi atau

menambah kebijakan yang telah ada.(Nugroho 2002: 720) Tetapi tidak merubah seluruhnya. alternatif kebijakan modifikasi dalam sektor hukumnya hanya menambah sanksi dan penanggulangan yang komprehensif kedalamnya. Kemudian dalam implementasi kebijakan modifikasi menambah pengawasan terhadap UU yang telah ada tetapi diawasi dengan ketat. Berikutnya aparatur hanya melakukan pengawasan dan sanksi yang tegas tanpa mengganti tenaga yang sudah profesional. Didalam memberikan izin land clearing, masih memberi izin HPH akan tetapi akan mencabutnya apabila membakar hutan. Di kriteria hukuman menambah hukuman denda. Serta di dalam sarana prasarana masih seperti status quo akan tetapi melakukan koordinasi dengan pihak lain.

Kebijakan modifikasi ini memiliki beberapa keunggulan seperti dalam sarana prasarana, dengan kebijakan seperti itu biaya yang di keluarkan menjadi lebih murah. Begitu pula dengan aparatur. Sehingga biaya penanggulangan kebakaran bisa ditekan. Kebijakan modifikasi banyak memiliki kekurangan, diantaranya masih seperti kebijakan yang lama, sehingga efektifitasnya ditakutkan masih seperti yang status quo.

c. Kebijakan sistem baru

Kebijakan system baru menawarkan kebijakan-kebijakan

baru untuk menanggulangi kebakaran hutan. (Nugroho 2002: 722). Seperti dalam tujuan hukum kebijakan baru menawarkan UU melarang segala jenis land clearing seperti membuat semacam SKB atau inpres speri dalam illegal looging. Agar para pelaku pembakar hutan menjadi jera. Di dalam implementasi system baru memperkuat baik itu pengawasan, pelaksanaan, dan penanggulangan dari birokrasi sampai yang bersangkutan dengan hutan. Selanjutnya di dalam aparatur system baru menawarkan merekrut aparat yang professional, serta memberi sanksi terhadap yang menimpang dan memberi reward kepada yang berprestasi. Di dalam izin pembukaan hutan tidak memberi izin dengan alasan apapun. Dan HPH serta yang berkenaan penggunaan hasil hutan, itu semua hanya boleh dimiliki oleh negara. Kemudian di dalam sanksi sama seperti sidalam alternatif pada UU kehutanan, yaitu membuat hukuman penjara yang berat, seperti dalam illegal looging. Masalah sarana prasarana dalam penanggulangan kebakaran hutan harus mengadakan alat-alat yang baru agar kebakaran cepat ditanggulangi.

Kebijakan system baru memiliki banyak keunggulan diantaranya adalah hukum berdiri kokoh, izin diperketat implementasi yang jelas serta sanksi yang tegas. Dan prasarana yang memadai. Dengan hal ini maka kebakaran hutan di Indonesia menjadi cepat ditanggulangi. Akan tetapi kebijakan

system baru memiliki beberapa kekurangan yaitu memerlukan anggaran biaya yang besar serta memerlukan waktu adaptasi bagi para stakeholder yang menjalankanya.

Setelah melakukan beberapa alteranatif kebijakan baik itu quo, modifikasi atau system baru, maka kebijakan system baru yang dipilih karena kebijakan baru bisa dipandang paling efektif dan kemungkinan menurunkan angka luas kebakaran hutan sangat besar. Karena dengan hukum kuat dan tegas, implementasi yang jelas, aparat yang professional, sanksi yang tegas, dan sarana prasarana yang bagus, akan cepat menanggulangi kebakaran selama ini.

KESIMPULAN

Kawasan Indonesia dari Sabang sampai Merauke sebagian besar merupakan kawasan hutan tropis yang luas, hal ini yang membuat dunia menjuluki Indonesia sebagai paru-paru dunia. Karena hutan mampu menyerap karbon yang dikeluarkan oleh asap-asap pabrik di seluruh dunia. Akan tetapi pada akhir-akhir ini hal tersebut menjadi berubah ketika hutan di Indonesia terus berkurang. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal yakni penebangan hutan dan kebakaran hutan. Kebakaran hutan disebabkan oleh banyak hal baik itu disengaja maupun tidak disengaja. Disengaja dengan membuka lahan dengan

membakar hutan dan yang tidak disengaja seperti membuang puntung rokok, atau akibat pengaruh global warming. Akan tetapi penyumbang kebakaran hutan terbesar adalah pelaksanaan land clearing oleh perusahaan-perusahaan besar. Menurut data dari departemen kehutanan luas kebakaran berkisar belasan ribu pada tahun 2000 sampai 2006 diramalkan dalam angka seperti itu atau naik sedikit pada tujuh tahun kedepan. Oleh karena itu perlu dibuat kebijakan yang mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan. Ada 3 alternatif kebijakan yaitu status quo, modifikasi dan system baru. Ketiga alternatif kebijakan ini memiliki keunggulan dan kekurangan. Tetapi kebijakan yang dipilih adalah sistem baru, karena lebih efektif dalam menanggulangi kebakaran hutan. Dengan adanya alternatif kebijakan seperti ini diharapkan mampu menaggulangi penyakit kronis yang terjadi setiap tahun sehingga pada masa yang akan datang kebakaran hutan akan berkurang menjadi nol

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, A. (1994) *Hutan Hakekat dan Pengaruhnya Terhadap Lingkungan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Armanto, E. dan Wildayana, E. (1998). "Analisis Permasalahan Kebakaran Hutan Dan Lahan Dalam Pembangunan Pertanian Dalam Arti Luas". *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Volume 18 No. 4. Jakarta, 1998
- Direktotat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam. (2003). *Kebakaran Hutan Menurut Fungsi Hutan, Lima Tahun Terakhir*. Jakarta: Direktotat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam.
- Dunn. N., Wiliam. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua Indonesian Edition*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Hartono, B. (1988). *Kebakaran Hutan*. Bogor: Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam.
- Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia. (1998). *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia (Dampak, Faktor dan Evaluasi) Jilid 1*. Jakarta: Kementerian Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia.
- Kuntjoro, M. (2001). *Metode Kuantitatif*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- Nugroho, Riant. (2002). *Public Policy*. Jakarta: Elex Media Komputindo (Kelompok Gramedia).
- Parson, Wayne. (1996). *Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: EE Publisher.
- Soeriaatmadja, R.E. *Dampak Kebakaran Hutan Serta Daya Tanggap Pengelolaan Lingkungan Hidup dan*

Sumberdaya Alam Terhadapnya.
Prosiding Simposium: “Dampak
Kebakaran Hutan Terhadap
Sumberdaya Alam dan
Lingkungan”. Tanggal 16
Desember 1997 di Yogyakarta.
1997

Subarsono, AG. 2006. *Analisis
Kebijakan Publik.* Yogyakarta:
Pustaka Pelajar.

Wahana Lingkungan Hidup. 2008.
*Kampanye Bencana Kebakaran
Hutan.* Diakses melalui [http
://www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id) pada 2
agustus 2008