

KEBIJAKAN ANGGARAN

PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

DI KABUPATEN PELALAWAN



FITRA
Provinsi RIAU
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran

2017

Di Produksi oleh;
Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Provinsi Riau
10/26/2017

KEBIJAKAN ANGGARAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN PELALAWAN



A. Kerangka Kebijakan Pengendalian Karhutla

Berdasarkan hasil analisis isu-isu strategis sebagai baseline penyusunan rencana kebijakan jangka menengah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Pelalawan, maka permasalahan utama sektor kehutanan, terdiri dari; pertama, taman hutan tesso nillo mengalami penurunan luas areal yang rata-ratanya menurun sebesar -2,40% per tahun. kedua, Kerusakan kawasan hutan karena perambahan maupun kebakaran hutan cukup luas namun kinerja mengatasi kerusakan kawasan hutan relatif rendah (rata-rata 54,43%) . Disamping itu, juga terdapat permasalahan pada sektor pertanian yang relevan dengan kinerja pengendalian karhutla, diantaranya; tinggi konflik lahan/perdata tanah dimasyarakat dengan jumlah kasus sekitar 1.500

setiap tahunnya dan sangat rendahnya realisasi kinerja penyelesaian izin lokasi yaitu sebesar 0% setiap tahunnya.

Bencana alam yang ditimbulkan oleh aktivitas pemanfaatan sumber daya alam yang melebihi daya dukung lingkungan tentu akan berakibat terjadinya bencana alam, seperti kebakaran hutan dan lahan dan banjir bandang yang terjadi di Kabupaten Pelalawan dalam dua tahun belakangan ini. Bencana alam tersebut telah mengakibatkan timbulnya korban jiwa, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Permasalahan dan implikasi tersebut seharusnya dapat direpson melalui Misi ke-2 pemerintah Kabupaten Pelalawan yaitu meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat dan lingkungan , khususnya melalui program strategis dan indikator kinerja satuan kerja yang ber-

tanggung jawab secara penuh.

Pengendalian kebakaran hutan dan lahan diatur oleh lima undang-undang, dua peraturan pemerintah, dan satu instruksi presiden. UU Kehutanan dan UU Perkebunan menegaskan bahwa pemegang izin usaha masing-masing sektor bertanggung jawab penuh untuk melakukan pencegahan dan penanggulangan kebakaran di dalam wilayah kerjanya. UU Lingkungan Hidup menjelaskan bahwa Karhutla merupakan bagian dari kriteria baku kerusakan ekosistem.

Adapun langkah-langkah pengendalian Karhutla secara terperinci telah diatur di dalam UU No. 26 tahun 2014, Inpres No. 11 tahun 2015, dan PP No. 45 tahun 2004. Tahapan pengendalian yang dimaksud di dalam UU No. 26 tahun 14 tersebut adalah meliputi pengendalian, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pemulihan.

Wilayah Rawan Kebakaran

Penyebab kebakaran hutan dan lahan sebagian besar disebabkan oleh ulah manusia, dan sangat kecil sekali kemungkinan dapat terjadi disebabkan dari alam, seperti petir, dan lava gunung api. Dalam konteks wilayah di Provinsi Riau, pemicu karhutla disebabkan oleh ketidakpatuhan perusahaan dan rendahnya tanggung jawab pemerintah daerah maupun perusahaan. Kepatuhan perusahaan dinilai dari aspek ketersediaan sistem pencegahan dan penanggulangan kebakaran, sarana dan prasarana pemadaman api, dan sumberdaya manusia untuk pencegahan Karhutla.

Terutama berkaitan dengan adanya pembukaan lahan dengan melakukan pembakaran, di Kabupaten Pelalawan sebaran kebakaran terjadi pada lahan gambut di bagian hilir wilayah, yang umumnya terjadi pada musim kering/kemarau. Kawasan rawan kebakaran pada kawasan lahan gambut tersebut yang terletak di keca-

matan: Langgam, Ukui, Pangkalan Lesung, Bunut, Pelalawan, Kuala Kampar, Kerumutan, Teluk Meranti, Bandar Seikijang, dan Bandar Petalangan, dengan kedalaman gambut yang bervariasi.

Wilayah Kabupaten Pelalawan yang rawan kebakaran hutan dan lahan, menuntut upaya ekstra dalam upaya pengendalian karhutla. Luas wilayah yang cukup besar dengan karakteristik tanah dan lahan yang sangat spesifik dan jumlah desa serta jarak antar desa yang berjauhan memerlukan penanganan dan penyediaan infrastruktur dengan alokasi anggaran yang tidak kecil agar percepatan pembangunan ekonomi, sosial dan budaya masyarakat dan pemerataan kesejahteraan dapat terwujud.

B. Target Kinerja Pengendalian Karhutla

Berdasarkan kebijakan jangka menengah tahun 2016-2021 Pemerintah Kabupaten Pelalawan menetapkan pengendalian kebakaran hutan dan lahan sebagai salah satu program strategis pembangunan daerah dengan target kinerja yaitu untuk menurunkan 100% kejadian karhutla, sebanyak 365 titik api/kejadian karhutla tahun 2015 ditargetkan menjadi 0 (No) titik api/kejadian karhutla pada akhir kebijakan jangka menengah daerah tahun 2016-2021. Untuk mencapai target tersebut, pemerintah daerah memberikan pagu anggaran indikatif selama lima tahun sebesar Rp23,4 miliar. Adapun pelaksana program tersebut meliputi Dinas Lingkungan Hidup, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Dinas Perkebunan, dan Pemadam Kebakaran.



1 Bab 4 – Analisis Isu-isu Strategis, RPJMD Kab. Pelalawan 2016-2021

2 Bab 5 – Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran, RPJMD Kab. Pelalawan 2016-2021

Diagram; Target kinerja pengendalian karhutla Kab. Pelalawan 2016 - 2021



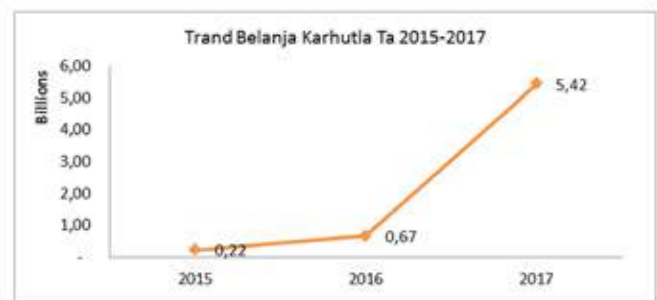
Aspek-aspek pencegahan yang bersifat lebih strategis justru tidak dijalankan secara optimal seperti pembuatan peta rawan kebakaran sektoral dan terintegrasi, review izin usaha perusahaan, audit kepatuhan perusahaan, dan pemberian sanksi kepada perusahaan yang melanggar. Selain pencegahan, upaya penanggulangan lebih banyak dilakukan oleh sektoral seperti BPBD, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, juga termasuk Dinas Lingkungan Hidup. Adapun rincian kegiatan penanggulangan adalah meliputi pemetaan, penyuluhan, deteksi dini melalui pemantauan satelit, pemadaman darat, pemadaman udara, penyelidikan dan penuntutan, dan pelayanan kesehatan.

Kinerja pengendalian Karhutla di Riau khususnya Kabupaten Pelalawan pada umumnya tidak terlaksana secara cepat, tepat dan sistematis. Hal itu disebabkan oleh dua faktor, pertama pembagian peran antar SKPD dalam bidang pencegahan dan penanggulangan masih tumpang tindih. Kedua pelaksanaan kegiatan pencegahan tidak dijalankan secara bertahap dan sistematis sejak awal tahun sampai bulan kelima. Sehingga kejadian kebakaran tidak mampu di minimalisir secara baik.

Alokasi Anggaran Karhutla Tahun 2017

Secara trend belanja karhutla Kabupaten Pelalawan mengalami peningkatan sangat signifikan pada tahun 2017, sebelumnya pada tahun 2015-2016 anggaran karhutla masing-masing hanya sebesar Rp220 juta - Rp666 juta, meningkat pada tahun 2017 menjadi sebesar Rp5,4 miliar. Artinya, terjadinya peningkatan pada tahun ini dikarenakan

upaya pengendalian karhutla mencari program strategis daerah. Namun sebaliknya, ditahun-tahun sebelumnya pemerintah kabupaten pelalawan tidak menetapkan upaya pengendalian karhutla menjadi program strategis daerah, sehingga belanja karhutla tidak menjadi prioritas pembangunan daerah.



Berdasarkan target kinerja pengendalian karhutla sebagaimana dijelaskan diatas, maka dengan pagu anggaran pengendalian karhutla yang di proyeksikan sebesar Rp23,4 miliar selama lima tahun (2017-2021), maka pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam setiap tahunnya harus mengalokasikan anggaran pengendalian karhutla minimal sebesar Rp4,8 miliar. Artinya, pemerintah kabupaten pelalawan sesungguhnya sudah menunjukkan komitmen terhadap upaya pengendalian karhutla dengan alokasi anggaran yang melebihi batas minimal setiap tahunnya.

Adapun alokasi anggaran karhutla tahun 2017 adalah sebesar Rp5,4 miliar, upaya pengendalian karhutla secara teknis akan dilaksanakan oleh tiga urusan sektor, yakni Dinas Perkebunan dan Peternakan sebesar Rp4,04 miliar, Dinas Lingkungan Hidup dialokasikan sebesar Rp224,8 juta, dan Pemadam kebakaran sebesar Rp1,16 miliar. Meskipun urusan kehutanan menjadi kewenangan provinsi, namun alokasi anggaran tetap mengalami kenaikan, art-

³ Laporan Tim Gabungan Audit Kepatuhan Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan pada 12 perusahaan dan 6 pemerintah kabupaten, UKP4 RI tahun 2014.
⁴ Bab II, Gambaran Umum Kondisi Daerah, RPJMD Kab. Pelalawan, Hal 22

inya pemerintah kabupaten harus memaksimalkan upaya pengendalian karhutla berdasarkan isu sektoral yang tersedia saat ini.

Grafik; Belanja Karhutla Sektoral - Kab. Pelalawan Ta. 2017



Sumber; Dokumen APBD Kab. Pelalawan Tahun 2017

Meskipun demikian, upaya pengendalian karhutla yang dilakukan pada tahun 2017 secara keseluruhan belum melaksanakan ketentuan Inpres No. 11 tahun 2017 tentang rencana aksi pengendalian karhutla, bahwa terhadap upaya penengendalian karhutla harus dilakukan beberapa aspek, seperti pencegahan, pemantauan, penanggulangan, dan pemulihan.

rasionalisasi kebutuhan pengendalian Karhutla setiap tahun harus dihitung secara detail dan komprehensif. Di dalam UU No. 32 tahun 2009 dijelaskan bahwa salah satu instrumen pencegahan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, termasuk Karhutla, adalah melalui kebijakan anggaran berbasis lingkungan hidup. Dalam hal ini pemerintah daerah wajib mengalokasikan anggaran secara memadai setiap tahunnya.

Secara terperinci, program kegiatan pemerintah kabupaten pelawan pada tahun 2017 yang berkaitan langsung dengan upaya pengendalian karhutla terdapat delapan kegiatan terdiri dari tiga program, yang diurus oleh tiga sektor yakni Dinas perkebunan, Dinas Lingkungan Hidup dan pemadam kebakaran. adapun upaya pencegahan karhutla diurus oleh dinas dinas lingkungan hidup dan dinas perkebunan, sdangkan upaya penanggulangan karhutla secara terfokus akan diurus oleh Pemadam Kebakaran. secara detail program/kegiatan karhutla dapat dilihat pada table dibawah ini;

Tabel; Program dan Kegiatan Pengendalian Karhutla di Kabupaten Pelalawan Tahun 2017

Dinas/ SKPD	Program / Kegiatan	Anggaran
Dinas Perkebunan	Program Pelestarian sumber daya perkebunan	4,038,990,000.00
	Penanggulangan kebakaran Lahan Perkebunan	250,750,000.00
	Pembangunan/Normalisasi bloking kanal lahan perkebunan	3,788,240,000.00
Dinas Lingkungan Hidup	Program Pencegahan dan Penanggualangan Kebakaran Hutan dan Lahan	224,837,500.00
	Pemantauan dan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan	100,050,000.00
	Penyuluhan dan Pemberdayaan Masyarakat dalam Pencegahan Kebakaran Lahan dan Hutan	124,787,500.00
Pemadam Kebakaran	Program Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan	1,159,856,000.00
	Pengadaan sarana dan prasarana pencegahan bahaya kebakaran	197,736,000.00
	Penyelenggaraan kegiatan pemadaman kebakaran	867,780,000.00
	Pendidikan dan pelatihan tenaga pemadam kebakaran	46,500,000.00
	Sosialisasi pencegahan kebakaran lahan	47,840,000.00

Sumber; Dokumen APBD Kab. Pelalawan Tahun 2017

Secara proporsi, fokus pengendalian karhutla kabupaten pelalawan diperuntukan pada dua aspek, yaitu pencegahan dan penanggulangan, dari total belanja karhutla Rp5,4 milyar, dialokasikan untuk pencegahan sebesar Rp4,26 milyar dan penanggulangan sebesar Rp1,17 milyar. Upaya pencegahan itu sendiri secara sektoral menjadi tugas Dinas Perkebunan dan Dinas Lingkungan Hidup, sedangkan aspek penanggulangan karhutla menjadi fokus kerjanya BPBD dan Pemadam Kebakaran.



Meskipun target kinerja pengendalian karhutla berdasarkan alokasi anggaran tahun 2017 telah melampau target minimal yang ditentukan dalam kebijakan jangka menengah daerah. Namun, ra-



C. Rekomendasi Kebijakan Anggaran Karhutla 2018

Berdasarkan refleksi kebijakan jangka menengah daerah dan belum tepatnya sasaran pelaksanaan anggaran tahun 2016 terhadap upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan, maka perlu dilakukan penataan ulang melalui skema baru yang lebih sistematis dan terukur.

Dalam hal ini FITRA Riau menawarkan tiga pendekatan alternatif dalam rangka mengaktifkan kinerja pemerintah daerah untuk mempercepat pengendalian Karhutla pada tahun-tahun berikutnya. Pertama, menetapkan pilihan strategi kinerja daerah; kedua, menghitung estimasi kebutuhan anggaran; dan ketiga, menata ulang mekanisme pelaksanaan kegiatan dan anggaran.

Estimasi Kebutuhan Anggaran Karhutla 2018

Selama ini SKPD yang banyak bekerja untuk melakukan kegiatan pencegahan adalah SKPD Kehutanan. Namun pada akhir tahun 2016 akan dilakukan penarikan kewenangan dari tingkat kabupaten/kota ke tingkat Provinsi. Maka sejak tahun 2017, urusan kehutanan menjadi urusan provinsi, namun terhadap upaya pengendalian karhutla tetap diurus oleh kabupaten, diantaranya akan diurus oleh Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perkebunan, dan Pemadam kebakaran, oleh karenanya harus dipersiapkan tambahan alokasi anggaran pengendalian

karhutla yang lebih memadai dari sebelumnya.

Estimasi makro kebutuhan anggaran pengendalian Karhutla Kabupaten Pelalawan setiap tahunnya adalah paling sedikit Rp5,6 miliar, perkiraan tersebut merupakan akumulasi dari alokasi anggaran pengendalian karhutla tahun 2016 dan ditambah dengan biaya pengendalian karhutla tahun 2015 saat terjadi puncak kebakaran hutan dan lahan, perkiraan tersebut juga merujuk kepada kebijakan jangka menengah daerah tahun 2016-2021 untuk mengejar target kinerja pengendalian karhutla. Pada dasarnya rasionalisasi perhitungan kebutuhan anggaran ini dilakukan untuk memperjelas sasaran kinerja, mempertegas pembagian peran antar sektor, memperkuat kerangka kolaborasi, dan mempertimbangkan aspek efisiensi dan efektivitas anggaran. Karna selama ini, pada upaya penanggulangan karhutla secara spesifik belum melibatkan berbagai sektor.

Melihat berbagai kerangka kebijakan pengendalian karhutla, maka pemerintah daerah kabupaten lebih strategis untuk melaksanakan kegiatan pencegahan dan penanggulangan karhutla. Upaya pencegahan dilaksanakan oleh SKPD sektoral, sedangkan upaya penanggulangan dilaksanakan oleh SKPD non sektoral seperti BPBD, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan.

Berikut ini adalah pembagian peran masing-masing SKPD berdasarkan tahapan pengendalian Karhutla dan uraian jenis kegiatan yang dapat direncanakan setiap tahun.

Tabel – Pembagian Peran Pencegahan dan Penanggulangan Karhutla

Tahapan	SKPD	Uraian Kegiatan
Pencegahan	Dinas Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peta kerawanan kebakaran kebun - Review Izin Usaha Perkebunan - Pengawasan ketaatan pemegang izin bersama masyarakat - Peningkatan Kapasitas Sukarelawan Pencegah Karhutla di Desa Sekitar Kebun - Pembinaan dan Supervisi Water Management bagi Perusahaan Kebun
	Dinas Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> - Pembuatan peta kerawanan kebakaran terintegrasi - Audit kepatuhan pemegang izin Hutan dan Kebun terkait pengendalian Karhutla - Pemberian sanksi kepada pemegang izin yang melanggar - Peningkatan Kapasitas MPA dalam Pencegahan Karhutla
Penanggulangan	BPBD Kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> - Pendeteksian dini melalui satelit - Pemadaman api - Relokasi
	Dinas Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> - Pelayanan tenaga kesehatan - Pelayanan tenaga konseling anak - Penyediaan obat-obatan - Penyediaan masker
	Dinas Sosial	<ul style="list-style-type: none"> - Penyediaan tempat pengungsian - Penyediaan makanan dan minuman - Mobilisasi tenaga relawan





The Asia Foundation

