

## MEMAHAMI DAN Mencari Penyebab Kebakaran Hutan dan Perkebunan

Oleh  
Tim Riset PASPI

### ABSTRAK

*Kebakaran hutan/lahan yang terjadi baik antar negara maupun antar provinsi di Indonesia bukan spesifik negara, ekosistem, masyarakat, lokasi bahkan juga bukan spesifik pemerintahan. Berdasarkan data-data kebakaran hutan di Indonesia menunjukkan bahwa kebakaran hutan tidak terkait secara sistematis dengan perkebunan kelapa sawit. Sejumlah provinsi yang tidak memiliki kebun sawit, kebakaran hutan juga cukup besar. Sebaliknya sejumlah provinsi yang sedang giat-giatnya mengembangkan kebun sawit, luas kebakaran hutan justru relatif kecil. Kebakaran hutan/lahan cenderung acak dan bersifat fenomena. Perkebunan kelapa sawit dan masyarakat adalah korban dari kebakaran hutan.*

**Key Words :** Kebakaran hutan/lahan, *tragedy of the common*, kebun sawit

## PENDAHULUAN

Kebakaran hutan/lahan berulang hampir setiap tahun di Indonesia. Ketika memasuki musim kering apalagi musim kering ekstrim (El Nino) seperti saat ini kebakaran hutan/lahan dan perkebunan terjadi di banyak tempat. Kebakaran hutan lindung sampai kebakaran perkebunan meskipun sudah diantisipasi dan diingatkan jauh-jauh hari, kebakaran juga tetap terjadi.

Ketika kebakaran hutan dan perkebunan terjadi seperti saat ini, semua pihak cenderung gamang, saling menyalahkan dan dan tak jarang logika yang dipakai jungkir balik. Banyak pihak tidak menempatkan diri sebagai solusi melainkan justru menjadi bagian dari masalah sehingga makin memperumit masalah yang dihadapi.

Pihak yang menjadi korban kebakaran sering malah dijadikan "kambing hitam" penyebab kebakaran tanpa didasari pada analisis rasional dan bukti empiris. Kesimpulan penyebab kebakaran sudah dibangun diatas meja, sehingga dilapangan hanya menghimpun data dan informasi yang membenarkan kesimpulan yang telah ditentukan sebelumnya. Perkebunan yang ditemukan telah atau sedang terbakar, langsung disimpulkan sebagai penyebab kebakaran. Tidak dianalisis lebih lanjut apakah perkebunan tersebut benar-benar aktor kebakaran atau justru menjadi korban (*victim*) kebakaran.

Cara melihat kebakaran dengan logika yang jungkir balik demikian, selain melanggar asas praduga tak bersalah juga tidak menyelesaikan masalah sesungguhnya. Secara teoritis kebakaran hutan/alam dapat terjadi akibat faktor alam dan manusia atau kombinasinya. Faktor alam seperti musim kering dan kondisi hutan/

lahan yang mudah terbakar, sedangkan faktor manusia adalah bersifat kesengajaan ataupun karena kelalaian. Apakah faktor alam atau manusia yang menyebabkan kebakaran hutan/lahan perlu ditelaah lebih lanjut. Jangan-jangan untuk kebakaran hutan/lahan kita berhadapan dengan alam atau sesuatu yang belum kita ketahui diluar variabel manusia/masyarakat.

Sejumlah pertanyaan berikut untuk didiskusikan yang terkait dengan fenomena kebakaran hutan: (1) Apakah kebakaran hutan bersifat spesifik Indonesia, spesifik ekosistem atau spesifik lokasi? (2) Apakah kebakaran hutan secara sistematis terkait dengan perkebunan kelapa sawit? Dan (3) Apakah perkebunan kelapa sawit sebagai penyebab atau korban kebakaran hutan?. Jawaban pertanyaan-pertanyaan tersebut sangat diperlukan untuk memahami kejadian kebakaran hutan/lahan di Indonesia saat ini.

## FENOMENA KEBAKARAN HUTAN

Untuk memahami fenomena kebakaran hutan dan perkebunan barangkali ada baiknya melihat kejadian kebakaran dibanyak daerah dan negara. Hal ini berguna untuk menjawab berbagai hipotesis penyebab kebakaran apakah spesifik lokasi/ekosistem atau bukan, dan sejauhmana disiplin masyarakat dan kemampuan antisipatif pemerintah dapat mempengaruhi kejadian kebakaran hutan /lahan.

Jika kita lihat kejadian kebakaran hutan/lahan di Amerika Serikat, Kawasan Eropa dibandingkan dengan Indonesia dalam 5 tahun terakhir (Tabel 1) menginformasikan banyak hal-hal sebagai berikut.

Tabel 1. Luas Kebakaran Hutan/Lahan(Ha) di Amerika Serikat, Eropa dan Indonesia

Negara	2010	2011	2012	2013	2014	2015***	Rata-rata
USA*	40,000	1,007,539	703,045	360,098	235,771	601,697	491,358
EROPA*	-	7,500	-	174,000	518,186	110,000	202,421
INDONESIA**	684	2,612	9,606	4,918	44,546	10,531	12,149

Sumber : \*Infoplease.com, \*\*sipongi.menlhk.go.id, \*\*\* sampai bulan Juli

**Pertama**, Kebakaran hutan/lahan setiap tahun juga terjadi di Amerika Serikat dan Kawasan Eropa sebagaimana yang terjadi di Indonesia. Secara rata-rata luas kebakaran hutan/lahan di Amerika Serikat 491.4 ribu hektar per tahun, sementara di Kawasan Eropa 202.4 ribu hektar per tahun. Rataan luas hutan/lahan terbakar pada kedua negara/kawasan tersebut lebih besar dibandingkan dengan di Indonesia yakni 12.15 ribu hektar per tahun. Data tersebut menunjukkan bahwa fenomena kebakaran hutan/lahan bukanlah spesifik Indonesia dan bahkan lebih parah di negara lain.

**Kedua**, Hutan di Amerika Serikat dan Kawasan Eropa merupakan hutan sub tropis. Sementara hutan di Indonesia merupakan hutan tropis yang sebagian berupa hutan gambut. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan/lahan bukanlah spesifik lokasi dan bukan spesifik ekosistem termasuk hutan/lahan gambut. Hutan/lahan mineral pun kebakaran hutan sering terjadi. Data-data tersebut juga menjelaskan kebakaran hutan tidak selalu terkait dengan perkebunan kelapa sawit. Di Amerika Serikat dan Eropa tidak memiliki kebun sawit namun hutan terbakar lebih luas dibandingkan dengan Indonesia yang memiliki kebun sawit luas.

**Ketiga**, Masyarakat Amerika Serikat dan Eropa merupakan masyarakat yang memiliki disiplin tinggi, peduli tinggi pada lingkungan dan sangat memperhitungkan risiko, setidaknya lebih tinggi dibandingkan rata-rata di Indonesia. Namun faktanya kebakaran hutan/lahan tetap terjadi setiap tahun dan bahkan lebih luas dibandingkan di Indonesia. Dengan kata lain, variabel disiplin dan ethos masyarakat sekitar juga bukanlah satu-satunya variabel yang menyebabkan kebakaran hutan.

**Keempat**, Negara Amerika Serikat dan Kawasan Eropa memiliki sistem antisipasi kebakaran hutan yang terbaik di dunia; memiliki peralatan yang paling baik termasuk dukungan teknologi satelit; SDM yang tangguh; dan dukungan anggaran yang

kuat, setidaknya lebih baik dibandingkan dengan Indonesia. Namun data-data kebakaran hutan/lahan tersebut menunjukkan bahwa setinggi apa pun kesiapan, kemampuan, dan komitmen pemerintah ternyata tidak mampu juga mencegah kebakaran hutan/lahan.

Apakah fenomena antar negara tersebut juga terjadi di Indonesia? Untuk menjawab hal ini mari kita lihat data kebakaran hutan masing-masing provinsi di Indonesia tahun 2010-Juli 2015 yang dikeluarkan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Tabel 2).

Dari data-data kebakaran hutan disetiap provinsi tersebut dapat menjelaskan hal-hal berikut: **Pertama**, Sebagaimana terjadi di negara-negara lain, secara nasional luas kebakaran hutan menunjukkan kecenderungan yang meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2010 luas kebakaran hutan di Indonesia masih 709.8 hektar, tahun 2014 meningkat menjadi 44.5 ribu ha. Peningkatan luas hutan terbakar tersebut, menunjukkan bahwa ada yang perlu dibenahi dalam tata kelola hutan kita.

**Kedua**, Tampaknya tidak ada kaitan antara kebakaran hutan dengan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Memang luas kebakaran hutan di provinsi sentra sawit seperti Riau, Kalimantan Tengah luas kebakaran hutan relatif besar. Namun provinsi Jawa Timur, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat yang bukan sentra sawit juga terjadi kebakaran hutan yang cukup besar. Oleh karena itu, untuk menyimpulkan bahwa kebakaran hutan terkait dengan perkebunan kelapa sawit di Indonesia tidak didukung data yang ada.

**Ketiga**, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan/Barat yang merupakan provinsi yang sedang intensif pembukaan kebun sawit, luas kebakaran hutan justru relatif kecil dibandingkan provinsi sentra sawit yang sudah berkembang lama. Oleh karena itu, dugaan bahwa kebakaran hutan disebabkan oleh pembukaan kebun sawit baru juga sangat lemah dan tidak didukung data yang ada.

Tabel 2. Luas Kebakaran Hutan di Indonesia (Ha)

No	PROVINSI	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Rataan
1	Aceh	5.00	-	13.00	-	155.66	-	57.89
2	Bali	10.10	-	250.00	60.50	30.00	-	87.65
3	Bangka Belitung	-	-	-	-	-	-	-
4	Banten	-	-	-	-	2.00	-	2.00
5	Bengkulu	-	0.50	-	-	5.25	-	2.88
6	DKI Jakarta	-	-	-	-	-	-	-
7	Gorontalo	-	-	-	-	-	-	-
8	Jambi	2.50	89.00	11.25	199.10	3,470.61	2,217.00	998.24
9	Jawa Barat	-	1,278.55	1,945.50	252.80	552.69	1,029.70	1,011.85
10	Jawa Tengah	-	712.24	454.00	31.20	159.76	424.73	356.39
11	Jawa Timur	204.90	48.35	2,960.05	1,352.14	4,975.32	553.30	1,682.34
12	Kalimantan Barat	-	-	577.40	22.70	3,556.10	995.32	1,287.88
13	Kalimantan Selatan	-	-	60.50	417.50	341.00	185.70	251.18
14	Kalimantan Tengah	-	22.00	55.15	3.10	4,022.85	1,220.40	1,064.70
15	Kalimantan Timur	-	148.80	51.50	-	325.19	109.00	158.62
16	Kalimantan Utara	-	-	-	-	-	-	-
17	Kepulauan Riau	-	-	-	-	-	-	-
18	Lampung	106.00	31.00	-	-	22.80	10.00	42.45
19	Maluku	-	-	-	-	179.83	-	179.83
20	Maluku Utara	10.00	-	-	-	6.50	-	8.25
21	Nusa Tenggara Barat	2.00	-	-	12.00	3,977.55	-	1,330.52
22	Nusa Tenggara Timur	95.00	-	553.20	649.90	980.87	3.05	456.40
23	Papua	39.00	-	-	-	300.00	177.40	172.13
24	Papua Barat	1.12	-	-	-	-	-	1.12
25	Riau	26.00	74.50	1,060.00	1,077.50	6,301.10	2,643.00	1,863.68
26	Sulawesi Barat	-	-	-	-	-	-	-
27	Sulawesi Selatan	28.00	31.75	45.30	40.50	618.58	55.60	136.62
28	Sulawesi Tengah	-	-	30.83	1.00	70.73	-	34.19
29	Sulawesi Tenggara	16.00	85.90	346.10	13.00	2,410.86	284.31	526.03
30	Sulawesi Utara	-	-	1.80	0.25	236.06	-	79.37
31	Sumatera Barat	56.00	-	3.50	-	120.50	0.25	45.06
32	Sumatera Selatan	-	84.50	-	484.15	8,504.86	476.57	2,387.52
33	Sumatera Utara	80.00	5.00	1,181.00	295.40	3,219.90	146.00	821.22
34	Yogyakarta	28.18	-	6.45	6.00	0.27	-	10.23
Total		709.80	2,612.09	9,606.53	4,918.74	44,546.84	10,531.33	12,154.22

\*= data s/d bulan Juli 2015

Sumber: Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2015  
(sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\_kebakaran)

Berdasarkan data-data yang dikemukakan diatas baik level antar negara maupun antar provinsi di Indonesia, menunjukkan bahwa kebakaran hutan setiap tahun tampaknya merupakan fenomena yang secara acak terjadi. Kebakaran hutan tidak bersifat spesifik ekosistem, lokasi, komoditi dan bahkan juga tidak spesifik pada disiplin masyarakat dan kemampuan pemerintah. Namun demikian peningkatan kebakaran hutan baik secara internasional maupun nasional memerlukan perbaikan tata kelola hutan yang lebih baik daripada yang ada saat ini.

Barangkali kebakaran hutan terkait dengan pengelolaan dan kepemilikan (*property right*). Sebagaimana pandangan dari Ekonom Sustainability dari Bank Dunia, Theodore Panayotou (1993) yang

mengatakan bahwa salah satu penyebab terjadinya kerusakan hutan termasuk kebakaran hutan adalah tentang pemilikan (*property right*) hutan itu sendiri. Hutan disetiap negara yang merupakan hutan negara (*common resources*) merupakan sumber daya yang terbuka bagi semua orang (*open acces*) sehingga sering terperangkap pada apa yang disebut dengan *tragedy of the common property* (Hardin, G. 1968; Brown, G and C, Harris, JR. 1992; Markov, Z, et al. 2010). Teori *tragedy of the common property* tersebut yang dipopulerkan oleh Hardin mengatakan *common property right is nobody property right*. Hutan negara sebagai milik publik sesungguhnya tidak dimiliki siapapun dan semua memiliki akses untuk masuk dan

memanfaatkannya tanpa ada beban untuk bertanggungjawab dalam pelestariannya.

Patut diduga kebakaran hutan yang terjadi baik di berbagai negara maupun di Indonesia merupakan korban dari "*tragedy of common*" tersebut. Terjadinya kebakaran hutan negara pada hampir setiap provinsi memperkuat dugaan tersebut. Masyarakat termasuk masyarakat yang hidup di sekitar hutan, tidak merasa memiliki (*sense of belonging*) manfaat keberadaan hutan negara yang ada disekitarnya, sehingga masyarakat juga tidak merasa harus bertanggungjawab atas siapapun yang keluar-masuk hutan, termasuk membakarnya. Setiap hari masyarakat sekitar hutan menyaksikan keluar-masuk *logging* baik yang illegal maupun legal dari hutan negara. Sementara mereka sendiri tidak boleh melakukan hal yang sama dan menikmati manfaat ekonomi dari hutan yang setiap hari berada "dihalaman" rumah mereka.

Oleh karena itu, sebagaimana diusulkan Panayotao tersebut, bahwa untuk mencegah terjadinya degradasi hutan baik akibat kebakaran maupun faktor lain, diperlukan perubahan tata kelola kehutanan yang mengeluarkan hutan dari perangkap *tragedy of the common property*.

### **KEBUN SAWIT DAN MASYARAKAT ADALAH KORBAN**

Apapun, siapapun atas alasan apapun penyebab kebakaran hutan, masyarakat telah menjadi korban dari kebakaran hutan itu sendiri. Selain mengganggu aktivitas masyarakat sehari-hari, asap tebal yang ditimbulkan dari kebakaran hutan juga menimbulkan berbagai penyakit saluran pernafasan. Oleh karena itu, masyarakat korban kebakaran hutan perlu memperoleh penanganan/pertolongan dari pemerintah.

Berbeda dengan hutan negara sebagai *common property*, pertanian, perkebunan, hutan tanaman industri merupakan *private property right* dimana kerugian dan manfaat akan menjadi tanggungjawab pemiliknya. Oleh karena itu akal sehat (*common sense*) mengatakan bahwa kebakaran areal pertanian, perkebunan, hutan tanaman industri dan lain-lain yang

terjadi di banyak tempat saat ini merupakan korban. Kebun kelapa sawit misalnya jika terbakar tanamannya dipastikan akan mati. Nilai kerugian atas terbakarnya kebun sawit produktif berkisar antara Rp 80-100 juta per hektar yang harus ditanggung sendiri oleh pemiliknya. Dengan kata lain, sulit untuk tidak berkesimpulan bahwa petani/pemilik kebun sawit merupakan korban (*victim*) dan bukan penyebab kebakaran kebun sawitnya.

Bahwa fakta dilapangan ditemukan kebun sawit telah atau sedang terbakar baik melalui pengamatan langsung maupun berdasarkan data citra satelit, tidak serta merta dapat menjadi bukti sebagai sumber dan pelaku pembakaran. Dengan besarnya nilai kerugian akibat kebakaran kebun sawit tersebut, akal sehat sulit untuk berpandangan bahwa pemiliknya adalah pelaku pembakaran. Kebun sawit yang terbakar mungkin saja rembesan kebakaran yang terjadi disekitarnya. Pada musim kering dengan angin yang kencang apalagi di daerah lahan gambut, kemungkinan api dapat dengan cepat menjalar baik lewat bawah permukaan tanah maupun melalui permukaan tanah. Seharusnya bantuan data citra satelit beberapa hari/jam kebelakang (jika tersedia) dapat menelusuri kebelakang dari mana sumber pertama api dan bagaimana proses penjaranya sampai tiba pada kebun sawit yang terbakar.

Apapun dan siapapun penyebabnya, kebakaran kebun sawit telah menimbulkan kerugian besar baik bagi pemiliknya, masyarakat sekitar maupun bagi kebun-kebun sekitar yang tidak ikut terbakar. Kabut asap tebal mengganggu pemanenan kebun yang tidak terbakar, mengganggu pengangkutan TBS ke pabrik dan mengganggu pengangkutan CPO dari PKS ke pelabuhan. Dengan kata lain masyarakat, perkebunan kelapa sawit bahkan industri minyak sawit secara keseluruhan adalah korban dari kebakaran hutan.

### **KESIMPULAN**

Kebakaran hutan/lahan baik di Amerika Serikat, Eropa maupun di Indonesia terjadi setiap tahun. Bahkan rataan kebakaran hutan/lahan di Amerika

Serikat maupun di Eropa lebih tinggi dibandingkan di Indonesia. Penyebab kebakaran hutan/lahan bersifat fenomena yang dipengaruhi berbagai variabel, sehingga tidak mudah mencegah terjadinya kebakaran.

Kebakaran hutan tampaknya tidak terjadi secara sistematis dalam pengertian bahwa kebakaran hutan tidak spesifik lokasi atau ekosistem, juga bukan spesifik masyarakat dan kemampuan pemerintah. Kebakaran hutan juga tidak secara sistematis terkait dengan lahan/hutan gambut.

Berdasarkan data-data kebakaran hutan di Indonesia menunjukkan bahwa kebakaran hutan tidak terkait secara sistematis dengan perkebunan kelapa sawit. Sejumlah provinsi yang tidak memiliki kebun sawit, kebakaran hutan juga cukup besar. Sebaliknya sejumlah provinsi yang sedang giat-giatnya mengembangkan kebun sawit, luas kebakaran hutan justru relatif kecil.

Akal sehat (*common sense*) sulit menyimpulkan bahwa sumber dan penyebab kebakaran kebun sawit adalah pemiliknya. Dengan potensi kerugian besar yang dialami akibat kebakaran kebun sawit dan pola kebakaran hutan yang terjadi secara lintas negara dan antar provinsi di Indonesia, akal sehat cenderung menem-

patkan perkebunan kelapa sawit sebagai korban dan bukan penyebab kebakaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Brown, G and C, Harris, JR. 1992. *National Forest Management and "Tragedy of The Commons"* : *A Multi-Disciplinary Perspective* . Society and Nature Resources Volume 5 : 67-85
- Hardin, G. 1968. *The Tragedy of The Common*. Science (AAAS) 162-(243-1248)
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2015 Luas Kebakaran Hutan di Indonesia: [sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran).
- Markov, Z, et al. 2010. *Economic and Ecological Aspects of Analysis of Forest Fires in Serbia*. University of Belgrade. Serbia
- Panayotou. 1993. *Green Markets: The Economics of Sustainable Development*. ICS Press. San Francisco.
- Worst U.S Forest Fires. ([www.infoplease.com](http://www.infoplease.com))