

**PENGUATAN KAPABILITAS BADAN PENANGGULANGAN BENCANA  
DAERAH (BPBD) PROVINSI RIAU DALAM PENANGGULANGAN  
KABUT ASAP TAHUN 2015**

**Oleh :**

**Rizki Alta Edison**

**Email :rizkialtaedison@yahoo.com**

**Dosen Pembimbing : Baskoro Wicaksono, S.IP, M.IP**

Jurusan Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Riau

Program Studi S1 Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau  
Kampus Bina Widya jl. H. R. Soebrantas Km. 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293-  
Telp/Fax. 0761-63277

***Abstract***

Strengthening Capabilities Regional Disaster Management Agency of Riau Province (BPBD) in tackling the haze problem in 2015. The author identifies himself as the 2015 disaster Riau province experienced tremendous smog. In addition the haze itself from 1997 is always present in the province of Riau. BPBDs itself is a government agency engaged in the disaster area have an important role in disaster management, the reality is not able to cope with this disaster. The problem of this research is How the capabilities of regional disaster management agencies Riau Province in tackling the haze in 2015 ?, and what obstacles or barriers capability of disaster management agencies in the response area of Riau Province haze in 2015 ?. INIA research purposes dalah know the capabilities of local disaster management agency Riau Province in tackling the haze in 2015 and knowing the obstacles or barriers capability of disaster management agencies in the response area of Riau Province in 2015 smog.

The research method in this thesis is qualitative research. In collecting the data, researchers use interviewing techniques, observation, and documentation. By using key informants as a source of information and use some of the questions the source of information by looking at the phenomena contained in the data legally.

Based on these results it can be concluded that the regional disaster management capability Agency (BPBD) of Riau Province in tackling the haze in 2015 of the four criteria of capability administrations of three criteria is not going well. While a good run capability. While the four obstacles or barriers capabilities BPBDs Riau Province in tackling the haze in 2015 can be said to fully experience all obstacles.

**Keywords:** Strengthening Capabilities, Countermeasures, Haze

## PENDAHULUAN

Kabut asap adalah kasus pencemaran udara berat yang bisa terjadi sehari-hari hingga hitungan bulan. Di bawah keadaan cuaca yang menghalang sirkulasi udara, kabut asap bisa menutupi suatu kawasan dalam waktu yang lama. Kabut asap juga sering dikaitkan dengan pencemaran udara. Kabut asap sendiri merupakan koloid jenis aerosol padat dan aerosol cair. Proses terbentuknya kabut asap pada umumnya, kabut terbentuk ketika udara yang jenuh akan uap air didinginkan di bawah titik bekunya. Jika udara berada di atas daerah perindustrian, udara itu juga mungkin mengandung asap yang bercampur kabut membentuk kabut asap.

Adapun jenis-jenis kabut asap yaitu terbagi menjadi dua bagian, yaitu kabut asap fotokimia dan kabut asap klasik. Kabut asap fotokimia pada umumnya disebabkan oleh beberapa jenis hasil pembakaran kimia yang dikatalisasi oleh kehadiran cahaya matahari. Kabut asap ini mengandung hasil oksidasi nitrogen, juga ozon troposferik, VOCs (*volatile organic compounds*), dan peroxyacyl nitrat. Sedangkan kabut asap fotokimia biasanya terjadi di daerah-daerah industri atau kota padat mobil yang menghasilkan emisi berat dan terkonsentrasi. Tetapi kabut asap fotokimia tidak hanya menjadi masalah di kota-kota industri, bahkan bisa juga menyebar ke daerah non-industri. Sedangkan kabut asap klasik merupakan kabut asap yang terjadi di London setelah terjadinya revolusi industri yang menghasilkan pencemaran besar-

besaran dari pembakaran batu bara. Pembakaran inilah juga ternyata mengandung campuran asap dan sulfur dioksida. Gunung berapi yang ternyata tanpa disadari juga menyebabkan berlimpahnya sulfur dioksida di udara, menghasilkan kabut asap gunung berapi, atau vog (*volcanic smog*, kabut asap vulkanis). Pembukaan hutan dengan cara pembakaran hutan di Indonesia juga telah menyebabkan beberapa kali menyebabkan kasus di Negara Asia, seperti Malaysia, Filipina, Singapura, dan Thailand.

Deforestasi dengan tujuan pembukaan perkebunan kelapa sawit dan produksi kertas telah terjadi beberapa tahun menyebabkan kabut asapyang sangat mengganggu di Provinsi Riau selama bertahun-tahun. Sebagian besar kebakaran hutan diakibatkan oleh upaya pembakaran yang sengaja dilakukan untuk membuka lahan dalam rangka pengalihan fungsi lahan dari lahan kehutanan menjadi lahan perkebunan ataupun pertanian. Intervensi manusia pun sedemikian merasuk, sehingga sebuah usaha pembukaan dan alih fungsi lahan dengan aksi membakar menjadi sebuah hal yang mudah dan semakin lama semakin dilakukan. Sebaran beberapa titik api diperparah dengan lokasi kebakaran berada di lahan gambut, sehingga sumber api akan sulit sekali dipadamkan.

Kebakaran hutan dan lahan, bukan sesuatu yang baru lagi di provinsi Riau. Kejadian ini sudah dimulai pada tahun 1997 dan hampir berulang setiap tahunnya sampai sekarang. Perlu juga dipahami dan disadari bahwa kerusakan yang

diakibatkan kebakaran hutan dan lahan bersifat eksplosif, yaitu terjadi dalam waktu relatif cepat dan luas. Melihat jenis dan tipologi lahan dan hutan yang ada di Provinsi Riau, memang rawan akan bencana kebakaran.

Menurut peraturan Undang-undang nomor 18 tahun 2004 tentang perkebunan pasal 26 dijelaskan pula, setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup.

Berdasarkan UU 32 tahun 2004 tentang otonomi daerah yaitu daerah menjalankan sendiri urusan rumah tangganya. Seperti halnya lembaga Badan Penanggulangan Bencana Daerah, adalah lembaga khusus yang menangani penanggulangan bencana (PB) di daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten atau kota. Di tingkat nasional ada Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB dan BPBD dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU 24 tahun 2007). Dengan adanya BNPB maka dari itu lembaga Penanggulangan dalam hal bencana sebelumnya, yaitu Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (BAKORNAS PB) dibubarkan (Pasal 82, ayat 2 Undang-undang 24 tahun 2007).

Secara teknis pembentukan BPBD diatur dengan Permendagri 46 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD dan Peraturan Kepala BNPB 3 tahun 2008 tentang Pedoman Pembentukan BPBD.

BPBD berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala

Daerah dan dipimpin oleh Kepala Badan yang secara *ex-officio* dijabat oleh Sekretaris Daerah (Pasal 3 Permendagri 46 tahun 2008). Hal yang senada diatur Perka BNPB 3 tahun 2008, yaitu "Kepala BPBD dijabat secara rangkap (*ex-officio*) oleh Sekretaris Daerah." Dalam pelaksanaan tugas BPBD sehari-hari susunan organisasi BPBD terdiri atas Kepala Badan, Unsur Pengarah dan Unsur Pelaksana. Uraian secara rinci mengenai tugas dan fungsi, uraian pekerjaan, keanggotaan-keanggotaan dan mekanismenya dan hal-hal terkait dengan susunan organisasi BPBD diatur oleh Permendagri 46 tahun 2008 dan Perka BNPB 3 tahun 2008.

Hotspot merupakan suatu area yang memiliki suhu relatif lebih tinggi jika dibandingkan dengan sekitarnya yang dapat dideteksi oleh satelit. Adapun area tersebut dapat direpresentasikan dalam suatu titik yang memiliki koordinat tertentu, biasanya informasinya diperoleh dari satelit cuaca seperti NOAA, MODIS, ATSR, dll). Hotspot akan mudah muncul pada beberapa tipe vegetasi, antara lain rumput atau alang-alang, semak belukar, dan hutan terdegradasi. Sedangkan pada jenis tanah hotspot cenderung banyak muncul pada jenis tanah gambut.

Berdasarkan data dari BPBD Provinsi Riau di Provinsi Riau dalam kurun waktu bulan januari hingga agustus pada tahun 2014 total perolehan hotspot yaitu sebanyak 3.951 hotspot dengan perolehan bulan february lebih banyak titik hotspot yaitu sebanyak 1.272 hotspot, lalu pada peringkat kedua yaitu pada bulan april dengan jumlah perolehan hotspot sebanyak 1.122 hotspot, dan terbanyak ketiga adalah pada bulan juli sebanyak 667 jumlah

hotspot. Sedangkan jumlah hotspot pada tahun 2015 dalam kurun waktu januari hingga agustus jumlah hotspot yang terpantau sebanyak 1.463 Hotspot. Pada tahun 2015 sendiri bulan yang memiliki hotspot terbanyak yaitu bulan Juli dengan total 520 hotspot, diikuti berikutnya bulan agustus dengan total 201 hotspot, dan ditempat ketiga adalah bulan maret yang memiliki jumlah hotspot sebanyak 185 hotspot. Disini dapat kita lihat bahwa jumlah hotspot di tahun 2014 lebih tinggi perolehannya dibanding pada jumlah hotspot yang terpantau pada tahun 2015.

Rekapitulasi pantauan hotspot melalui pantauan satelit NOAA.18 berdasarkan kabupaten atau kota di Provinsi Riau dari bulan Januari hingga November 2015. Adapun total keseluruhan dari perolehan rekapitulasi pantauan hotspot di seluruh kabupaten atau kota di Provinsi Riau adalah sebanyak 1.949 titik hotspot, dengan perolehan terbanyak adalah pada bulan juli sebanyak 520 titik hotspot. Sedangkan jumlah hotspot yang paling sedikit adalah pada bulan November yang hanya memperoleh 3 titik hotspot dari total keseluruhan kabupaten/kota di Provinsi Riau.

Perbandingan luas karhutla dalam kurun waktu 25 februari s/d 12 september pada tahun 2014 dan 2015 yang dilihat dari perbandingan setiap kabupaten/kota di provinsi riau berbeda-beda. Pada tahun 2015 sendiri luas karhutla yang terpantau hanya sekitar 4.267 saja. Dapat kita lihat bahwa pada tahun 2015 sendiri kabupaten yang memiliki luas karhutla terbesar adalah kabupaten Indragiri Hulu dengan total luas karhutla sebanyak 898,5. Lalu luas

karhutla kedua terbesar adalah di kabupaten Indragiri Hilir dengan total luas karhutla sebanyak 819,5 dan terbesar ketiga adalah di kabupaten Pelalawan sebanyak 790,75.

Sedangkan untuk tahun 2014 luas Karhutla jauh lebih tinggi yaitu dengan total sebanyak 22.037. Kabupaten yang memiliki luas karhutla terbesar pada tahun 2014 adalah kabupaten Bengkalis yaitu sebanyak 8.259 luas karhutla, hal ini jelas berbanding terbalik pada tahun 2015 luas karhutla di kabupaten Bengkalis yang hanya sebanyak 302 luas karhutla. Di peringkat kedua dengan kabupaten luas karhutla terbanyak di Provinsi Riau pada tahun 2014 adalah Kepulauan Meranti dengan luas karhutla sebanyak 7.215, dan kabupaten yang memiliki luas karhutla terbanyak di Provinsi Riau pada tahun 2014 adalah Kabupaten Rokan Hilir yakni sebanyak 2.833.

Dapat kita ketahui bahwa luas karhutla di Provinsi Riau pada tahun 2014 dan tahun 2015 dalam kurun waktu 25 februari hingga 12 september ternyata berbanding jauh berdasarkan jumlah luas kebakaran hutan dan lahan pertahunnya. Pada tahun 2014 luas karhutla adalah 22.037. Sedangkan pada tahun 2015 sendiri luas karhutla turun menjadi 4.267 luas karhutla. Terlihat terjadi penurunan luas karhutla jika dibandingkan luas karhutla dari tahun 2014 dan tahun 2015.

Namun hal tersebut masih dibalang cukup tinggi mengingat banyaknya kerugian-kerugian yang muncul akibat asap. Hal inilah yang menyebabkan semakin banyaknya volume asap di Provinsi Riau yang menyebabkan pencemaran udara

semakin menyebabkan terganggu hingga menimbulkan masalah dan penyakit pada masyarakat Riau khususnya.

Kebakaran hutan merupakan suatu kejadian dimana api melahap bahan bakar bervegetasi yang terjadi dalam kawasan hutan yang menjalar secara bebas dan tidak terkendali, sedangkan kebakaran lahan terjadi dalam kawasan non-hutan.

Penyakit yang timbul akibat asap di Provinsi Riau terhitung dari tanggal 29 Juni s/d 07 September 2015 yang terjadi di 12 kabupaten/kota di Provinsi Riau. Ada 5 (lima) jenis penyakit yang timbul akibat asap yaitu: ISPA, PNEU (Radang Tenggorokan), Asma, Mata, dan Kulit. Adapun klasifikasi dari penyakit tersebut jika digabungkan data dari tanggal 29 Juni s/d 07 September 2015 dan jumlah data harian pada tanggal 07 September 2015, maka jika dilihat dari masing-masing daerah yang paling tinggi tingkat kasus penyakit tersebut adalah : Penyakit ispa paling banyak terjadi di kota Pekanbaru dengan total 2839 penyakit. Sedangkan penyakit Pneu (radang tenggorokan) daerah yang paling tinggi terkena penyakit ini adalah kabupaten Rokan Hilir dengan total jumlah penderita 128 penyakit. Lalu penyakit asma kabupaten yang paling tinggi terkena penyakit ini kabupaten Rokan Hulu dengan jumlah 116 penyakit, kemudian penyakit mata kabupaten yang paling tinggi terkena penyakit ini adalah kabupaten Rokan Hilir dengan total 231 penyakit. Dan yang terakhir adalah penyakit kulit, dengan kabupaten yang paling tinggi terjadi penyakit ini adalah kabupaten Siak dengan total 374 penyakit.

Jika kita bandingkan dengan jumlah korban penyakit yang timbul akibat asap pada tahun 2014 yang dikutip berdasarkan informasi dari beritasatu.com bisa dikatakan pada tahun 2014 sedikit lebih tinggi masyarakat yang menjadi korban akibat penyakit karena asap namun juga tidak jauh berbeda dari tahun 2015. Karena di tahun 2014 korban ispa sebanyak 22.411 orang, Pneu (radang tenggorokan) sebanyak 457 orang, Asma 865 orang, Mata 564 orang, dan Kulit 1.141 orang.

Hal ini tidak sejalan dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Pasalnya dari kasus penyakit yang timbul akibat asap di atas sudah melanggar hak-hak bagi masyarakat terhadap lingkungan hidup. Selain itu dalam pasal 28 H Undang-undang dasar 1945 yang menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga Negara Indonesia. Pasal ini juga menegaskan setiap warga Negara Indonesia memang memiliki hak atas lingkungan hidup yang keadaannya baik dan sehat.

Dengan begitu, BPBD adalah lembaga khusus yang mempunyai wewenang untuk dapat berkoordinasi dengan pihak pemerintah diharapkan mampu mengatasi permasalahan kabut asap seperti sekarang ini yang dapat menyebabkan sebuah dampak terjadinya kabut asap, salah satunya adalah penyakit.

Sedangkan jika dibagi dua jenisnya menurut pembagiannya bencana diklasifikasikan menjadi dua bagian yaitu : Hazard dan Disaster. Adapun Hazard sendiri dikategorikan bencana yang mengakibatkan korban. Sedangkan Disaster adalah

bencana yang dikategorikan tidak ada korban.

Jika kita melihat korban yang diakibatkan oleh asap di Provinsi Riau pada tahun 2015 sudah jelas kita tahu bahwa bencana kabut asap di Provinsi Riau tersebut tergolong bencana yang menimbulkan korban atau (Hazard). Jadi dalam penelitian ini penulis memfokuskan pada kategori bencana Hazard.

Tak bisa dipungkiri, bencana kabut asap di Provinsi Riau merupakan kondisi darurat yang tidak dapat disepelekan. Apa yang terenggut dari masyarakat Provinsi Riau dan sekitarnya tidak dapat dipandang sebelah mata. Kabut asap yang melanda Provinsi Riau sangat banyak merugikan banyak pihak. Selain menyebabkan berbagai macam penyakit, banyak sektor-sektor usaha yang merugi akibatnya. Bandara lumpuh, akibatnya para pelaku menderita. Omzet menurun hingga ancaman kolaps mengintai. Kerugian Provinsi Riau selama satu bulan saja diperkirakan mencapai angka Rp. 22 triliun.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Data yang dikumpulkan yakni data yang berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, dokumen pribadi, catatan memo, dan dokumen resmi lainnya.

Penelitian ini bermaksud memperoleh gambaran bagaimana kapabilitas dan kendala BPBD Provinsi Riau dalam penanggulangan kabut asap tahun 2015.

Untuk mengetahui secara mendalam mengenai permasalahan yang akan diteliti, maka penulis

menggunakan informan yang dinilai layak sebagai sumber informasi penelitian. Adapun yang menjadi informan pada penelitian ini berjumlah 11 orang. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah wawancara, dokumentasi dan observasi.

## **HASIL PENELITIAN**

### **A.Kapabilitas BPBD Provinsi Riau dalam Penanggulangan kabut asap tahun 2015**

Adapun jika kita gunakan teori dari **Kusumasari (2014:48)** Sumber daya dan faktor penting yang harus dilihat dalam menilai atau mengukur kapabilitas organisasi pemerintahan di cakupan daerah dalam penanggulangan bencana yang harus dimiliki adalah : Kelembagaan, Sumber Daya Manusia, Keuangan, dan Sumber Daya Teknis.

#### **1. Kelembagaan**

Pengaturan kelembagaan yang efektif haruslah memiliki struktur organisasi, peran, tugas, tanggung jawab yang jelas serta mampu menjalin networking dengan semua level pemerintah. Adapun yang menjadi kelembagaan BPBD Provinsi Riau terdiri dari Kepala Pelaksana, Sekretariat Unsur Pelaksana, Bidang atau seksi Pencegahan dan Kesiapsiagaan, Bidang atau seksi Kedaruratan dan Logistik, Bidang atau seksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi.

Kelembagaan dapat ditinjau dari sisi formal dan non formal. Secara formal, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) merupakan *focal point*

lembaga pemerintah di tingkat pusat. Sementara itu, focal point penanggulangan bencana di tingkat provinsi dan kabupaten/kota adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).

BPBD Provinsi Riau dalam menjalankan tugas ketika terjadi bencana diatur sesuai dengan tugas pokok dan fungsi kita sebagai koordinator dalam wewenang hal penanggulangan bencana, termasuk kabut asap. Selain itu BPBD mengkoordinir semua SKPD yang terlibat di penanggulangan kabut asap dan karhutla ini. BPBD sendiri apabila terjadi bencana maka akan membentuk satgas (satuan tugas) berdasarkan surat keputusan dari gubernur dalam melaksanakan tugas

BPBD sebagai sebuah SKPD yang berada dibawah naungan dari satuan kerja di komisi E, adapun bentuk kerjasama antara BPBD dengan komisi E adalah dukungan secara politis dan dukungan penganggaran.

Selain itu juga salah satu fungsi BPBD yaitu fungsi koordinasi dengan instansi pemerintah terkait juga bisa melakukan koordinasi dengan beberapa satuan tugas dalam penanggulangan bencana. Karena jika hanya mengandalkan lembaga BPBD sendiri tanpa beberapa lembaga lain dalam penanggulangan bencana tentu tidak bisa. Maka dari itu salah satu fungsi BPBD yakni Koordinasi.

Tentu BPBD sendiri juga mempunyai beberapa tim di luar kelembagaannya sendiri jika dalam memadamkan api. Seperti: Mandala Agni, Tim Pemadam Kebakaran, Masyarakat Peduli api. Tapi kenyataannya yang perlu diketahui

BPBD itu sendiri merupakan “Ujung Tombak” dalam hal penanggulangan ini. Karena dalam konteksnya BPBD adalah “Aktor Utama” dalam memainkan tugas atau perannya di penanggulangan kabut asap ini.

## **2. Sumber Daya Manusia**

Dalam tugas penanggulangan bencana memerlukan kerja sama SDM yang didasarkan pada masalah dan upaya teknis terkait program masing-masing unit kerja. Dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas upaya pemulihan akibat bencana diperlukan keterpaduan beberapa program dan sektor terkait yang dapat dicapai melalui pertemuan berkala secara intensif.

BPBD Provinsi Riau sendiri mempunyai 52 orang pegawai di lembaga pemerintahannya. Tentu tidak semuanya yang turun ke lapangan, karena sebagiannya mempunyai tugas di bagian kantor ataupun sekretariat. Sumber Daya Manusia (SDM) di pemerintahan dalam bidang penanggulangan bencana merupakan komponen yang sangat penting dalam hal ini. Sumber daya Manusia yang dibutuhkan dalam penanggulangan bencana kabut asap adalah orang-orang yang terampil dalam memadamkan titik api dan kebakaran hutan dan lahan. Kalau masalah jumlah SDM di BPBD Provinsi Riau memang jumlahnya kurang, mengingat luas daerah Provinsi Riau sendiri cukup luas yaitu sekitar kurang lebih delapan juta hektare jadi apabila terjadi bencana di luas daerah seluas itu akan menjadi hambatan mengingat jumlah pegawai BPBD di tingkat Provinsi hanya sekitar 52 orang saja, namun beruntungnya

karena BPBD dapat berkoordinasi dengan beberapa instansi terkait seperti Manggala Agni, TNI, DISHUT, dinas kesehatan dan lain sebagainya dalam bencana ini yang berada di tingkat provinsi dengan total personil 5080 orang .

### 3. Keuangan

Pada dasarnya sendiri, dana penanggulangan bencana menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah dan pemerintah daerah yang mana pemerintah dan pemerintah daerah juga mendorong partisipasi masyarakat di dalamnya sebagaimana disebut dalam Pasal 60 angka (1) dan (2) Undang-undang 24 tahun 2007. Selain itu BPBD sendiri juga punya tugas pokok dalam penganggaran untuk dana untuk penanggulangan bencana ini, khususnya dalam penelitian ini tentang kabut asap dan kebakaran hutan dan lahan.

Tanggap darurat itu sendiri adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban, harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-undang 24 tahun 2007. Yang dimaksud dengan dana "siap pakai" berdasarkan penjelasan Pasal 6 huruf f Undang-undang nomor 24 tahun 2007 yaitu dana yang dicadangkan oleh pemerintah untuk dapat dipergunakan jika sewaktu-waktu apabila terjadi bencana.

Lalu sebuah pertanyaannya bagaimana pengelolaannya Dalam penyelenggaraan penanggulangan bencana, pemerintah memiliki tanggung jawab, antara lain meliputi pasal 6 Undang-undang 24 tahun 2007:

- a. Pengalokasian untuk anggaran penanggulangan bencana dalam anggaran pendapatan dan belanja negara yang memadai;
- b. Pengalokasian untuk anggaran penanggulangan bencana dalam bentuk dana siap pakai.

Keuangan di BPBD itu dibagi menjadi tiga bagian yaitu untuk pencegahan, penanggulangan, dan evakuasi. Melihat untuk tahun 2015 sendiri, bahwa anggaran untuk kebakaran hutan dan lahan tidak pernah tersedia di BPBD. Maka dari itu pencegahan kebakaran hutan tidak berlangsung dengan baik.

Bahkan juga anggaran dana penanggulangan bencana itu bersumber dari APBN dan APBD. Pada saat tanggap darurat, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menggunakan dana siap pakai yang disediakan oleh Pemerintah dalam anggaran BNPB.

Adapun anggaran dana penanggulangan bencana itu berdasarkan Pasal 4 ayat 2 Peraturan Pemerintah nomor 22 tahun 2008):

- a. APBN;
- b. APBD; dan/atau
- c. masyarakat.

Dalam anggaran dana untuk penanggulangan bencana yang bersumber dari APBN, Pemerintah menyediakan pula (Pasal 5 ayat 3

berdasarkan Peraturan pemerintah nomor 22 tahun 2008):

- a. dana kontinjensi bencana;
- b. dana siap pakai; dan
- c. dana bantuan sosial berpola hibah.

#### **4. Sumber Daya Teknis**

Memiliki sistem logistik manajemen dan, informasi yang efektif kepada seluruh masyarakat memang yang dibutuhkan oleh sebuah lembaga yang bergerak di bidang penanggulangan bencana. Selain itu juga sistem informasi teknologi dan jaringan komunikasi antara organisasi, masyarakat dan perwakilan media haruslah memadai. BPBD Provinsi Riau memiliki 2 unit mobil Rescue dan 1 unit mobil tangki air. Di mobil Rescue tersebut sudah dilengkapi dengan sejumlah fasilitas sehingga diharapkan percepatan penanggulangan bencana dan petugas bisa melakukan pertolongan. Sedangkan mobil tangki air juga berguna untuk memadamkan titik api atau Karlahut di lokasi.

Untuk teknisnya sendiri BPBD masih kurang peralatan pemadaman api, seperti : mesin pemadam api, mesin semprot, selang, peralatan safety dan lain sebagainya. Karena kabut asap tahun 2015 tidak diprediksi bisa separah kemarin, jadi alat-alat yang tersedia untuk kabut asap memang kurang memadai.

#### **B. Kendala atau Hambatan Yang Dihadapi Pemerintah Daerah dalam Penanggulangan bencana**

Adapun beberapa kendala atau hambatan yang dihadapi

pemerintah daerah dalam peanggulangan bencana menurut Kusumasari (2014:112) dibagi menjadi empat tahap: mitigasi, kesiapsiagaan, respon dan pemulihan.

#### **1. Mitigasi**

Mitigasi bencana adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik bangunan maupun penyadaran dan juga peningkatan sebuah kemampuan menghadapi ancaman bencana (Pasal 1 ayat 6 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 Tentang hal segala upaya dalam penyelenggaraan Penanggulangan Bencana). Mitigasi didefinisikan sebagai upaya yang ditujukan untuk mengurangi dampak dari bencana, Mitigasi adalah serangkaian upaya untuk mengurangi risiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana. (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 9) (Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1 angka 6).

Mitigasi sebagaimana kita tahu yang dimaksud dalam Pasal 44 huruf c dilakukan untuk mengurangi risiko bencana bagi masyarakat yang berada pada kawasan rawan bencana (Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Pasal 47 ayat (1)).

Kebakaran hutan pada tahun 2015 sangat besar luasnya di daerah Riau. Harusnya kanada edukasi kepada masyarakat agar tidak membakar hutan, namun di sosialisasi kepada masyarakat untuk

tidak membakar hutan inilah peran BPBD yang masih kurang.

Selain itu peran BPBD dalam hal mitigasi masih minim, seperti pemakaian alat masker kepada masyarakat khususnya anak-anak yang melakukan kegiatan diluar rumah. Kita lihat saja, seharusnya ada masker jenis tertentu yang cocok dipakai, namun kenyataannya banyak masyarakat yang memakai masker dengan standar keamanan kesehatan yang minim. Intinya sebenarnya pemerintah bisa berbuat lebih diawal tetapi kenapa tidak dilakukan. Kendalanya itu tidak ada uang untuk mitigasi, tidak dianggarkan. Mindset mereka hanya untuk mematikan api. Kalaupun ada hanya seremonial saja. Saya rasa perannya BPBD mereka tidak mempunyai peran real dalam hal pencegahan.

Kalau melihat dari kendala di mitigasi tetap terkendala di biaya. Kalau pada zaman gubernur Riau dulu (Ruzli Zainal) ada dana untuk kader di desa-desa dalam hal mitigasi ini, seperti halnya edukasi kepada masyarakat.

## **2. Kesiapsiagaan**

Kesiapsiagaan bisa diartikan berarti merencanakan tindakan untuk merespons jika terjadi bencana. Kesiapsiagaan juga dapat kita didefinisikan sebagai suatu keadaan siap siaga dalam menghadapi krisis, bencana atau keadaan darurat lainnya. Tahapan ini merupakan pengulangan tema dari seluruh manajemen bencana.

Dalam aspek khusus dalam penyelenggaraan sebuah manajemen bencana itu sendiri, kemampuan kesiapsiagaan yang kuat merupakan

permasalahan awal. Kemampuan ini dapat kita bangun dengan perencanaan, pelatihan, dan latihan. Untuk kesiapsiagaan itu diibaratkan seperti hujan. Misalnya seperti akan ada angin dan petir itu sudah diprediksi akan turun hujan, begitulah gambaran dari sebuah kesiapsiagaan. Kesiapsiagaan dari BPBD sendiri harus menyiapkan dan memeriksa semua peralatan yang dibutuhkan. Namun kendalanya di kesiapsiagaan ini peralatan untuk pemadaman api kita yang kita masih kurang.

Selain itu BPBD Provinsi Riau contoh kasusnya dalam mendeteksi hotspot jika masih kecil memang bisa dikatakan cukup bagus, tapi kenyataannya jika hotspot sudah besar dan banyak mereka sangat kewalahan.

## **3. Respon atau Daya Tanggap**

Penting bagi setiap organisasi atau lembaga kemanusiaan untuk mempertahankan ataupun bahkan meningkatkan kapasitas mereka dalam merespon pada saat bencana atau masa darurat bencana secara efektif dan tepat waktu. Biasanya, sesaat setelah terjadinya bencana (untuk bencana yang terjadinya secara mendadak) atau sesaat sebelum terjadinya bencana (untuk bencana yang diprediksi akan segera terjadi), organisasi atau lembaga kemanusiaan tersebut akan megirimkan tim penilai ke lokasi atau titik bencana, dan sangat penting untuk melibatkan suatu atau mengikutsertakan seorang petugas logistik di dalam tim penilai agar dapat memahami bagaimana

layanan logistik akan diberikan atau dipakai.

BPBD Provinsi Riau sudah ada tim logistik di kabupaten dan kota di Provinsi Riau. Namun masalahnya dalam bencana ini apapun yang dilakukan pasti akan kurang terkait tenaga dan biaya karena cakupan wilayahnya luas. Secara keseluruhan tujuan dari penilaian logistik adalah untuk memastikan bahwa pengaturan yang tepat dan memadai dibuat untuk merespon secara tepat waktu, efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang terkena dampak. Respons atau daya tanggap BPBD Provinsi Riau sudah cukup baik dalam hal ini. Itu terlihat seperti adanya kegiatan Water Boombing dan teknologi modifikasi cuaca yang dikerahkan BPBD Provinsi Riau dengan bantuan beberapa instansi pemerintahan yang dimaksudkan supaya luas kebakaran hutan dan lahan semakin sedikit dan meminimalisir kabut asap.

Adapun BPBD sifatnya dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan jadi ketika hal itu terjadi lembaga BPBD langsung mengkoordinir semua lembaga-lembaga terkait untuk membantu kami dalam memadamkan api, ya walaupun masih terkendala di peralatan. Selain itu ketika kita lihat ketika terjadi kebakaran hutan dan kabut asap banyak helikopter yang wara-wiri untuk memadamkan api.

Sedangkan untuk bidang atau hal kesehatan masyarakat di bidang Respons atau daya tanggap ketika terjadi bencana seharusnya pihak pemerintah (katakanlah BPBD) memberikan kami setiap masing-masing satu kepala keluarga satu buah tabung oksigen untuk

masyarakat secara gratis. Dulu juga waktu bencana asap di Riau lagi parah-parahnya banyak pembagian masker secara gratis. Tetapi kenyataannya masker yang diberikan itu tidak layak pakai karena sama saja tidak menghindari bahaya dari kabut asap itu sendiri bagi kesehatan. Harusnya pemerintah melarang pembagian masker seperti itu.

#### **4. Pemulihan Setelah Bencana**

Pemulihan bencana adalah saat ketika negara, masyarakat, keluarga, dan individu memperbaiki atau merekonstruksi kembali apa yang telah hilang akibat bencana dan mengurangi risiko bencana yang serupa dimasa depan.

Namun kenyataannya di dalam pemulihan setelah bencana itu bukan urusan kami (BPBD). Kalau berakhir bencana ya sudah tidak ada lagi peran BPBD lagi disana, seharusnya kan perlu ada fase pemulihan setelah bencana ini oleh BPBD seperti kesehatan masyarakat yang terkena dampak asap juga harus diperhatikan, pemulihan kawasan, dan lahan yang sudah terbakar itu bagaimana seharusnya dipulihkan kembali. Tapi itu yang ternyata tidak ada. Stopya hanya terjadi setelah bencana. Padahalkan seharusnya ini perlu. Namun tetap saja dana untuk pemulihan ini tidak ada. Dananya sudah banyak habis ketika terjadinya bencana. Maka dari itu karena tidak adanya dana untuk pemulihan ini tahapan ini tidak terlaksana.

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **1. Kesimpulan**

- A. BPBD Provinsi Riau dinilai dari pandangan atau segi kapabilitas kelembagaan bisa dikatakan sudah baik. Hal ini terbukti BPBD mampu membentuk satuan tugas dari instansi-isntansi terkait dalam penanggulangan kabut asap. Namun dari segi kapabilitas sumber daya manusia BPBD Provinsi Riau masih kurang dari jumlah personil yang .Sedangkan dari segi keuangan juga masih kurang, dana yang tersedia hanya untuk dana operasional saja. Dan dari segi sumber daya teknis masih kurang baik. Hal ini terlihat bahwa masih kurangnya alat-alat dalam penanggulangan kabut asap.
- B. Adapun kendala bagi BPBD Provinsi Riau dibagi menjadi empat bagian. Pertama dalam upaya mitigasi atau upaya yang akan dilakukan untuk mengurangi dampak bencana, kendala yang dihadapi terletak pada kekurangan finansial. Kedua Kesiapsiagaan, adapun kendala yang dihadapi adalah masih kurangnya alat pendukung dalam pemadaman api. Ketiga, Respon ketika bencana terjadi bencana. Adapun kendala yang dihadapi adalah masih kurangnya obat-obatan atau tabung oksigen bagi kebutuhan masyarakat dan kurangnya masker layak pakai bagi penggunaan masyarakat. Keempat adalah pemulihan setelah bencana. Kendalanya adalah kurangnya dana bagi BPBD untuk melaksanakan tugasnya dalam tahapan ini.

## 2. Saran

- Dari segi ataupun pandangan kapabilitas suatu kelembagaan BPBD Provinsi Riau bisa dikatakan sudah baik. Namun jika dari segi kapabilitas sumber daya manusia BPBD Provinsi Riau, seharusnya BPBD Provinsi Riau menambah lagi jumlah anggotanya mengingat luas daerah riau sangat luas jadi harus membutuhkan personil yang harus banyak. Sedangkan dari segi keuangan seharusnya dana yang dikeluarkan bukan hanya dana untuk operasional saja. Tetapi ketika sebelum, ketika, dan sesudah bencana dana itu harus ada. Dan dari segi sumber daya teknis BPBD Provinsi Riau seharusnya haruslah mampu menyiapkan alat-alat untuk penanggulangan Karhutla ini ketika tahapan mitigasi. Jadi ketika tahapan kesiapsiagaan dan ketika terjadi bencana alat-alat yang dibutuhkan sudah siap untuk digunakan.
- A. Kendala pertama dalam upaya mitigasi atau upaya yang dilakukan untuk mengurangi dampak bencana, seharusnya BPBD Provinsi Riau dalam menganggarkan dana sebelum tahapan mitigasi ini. Jadi tidak ada lagi kekurangan dana pada tahapan tersebut. Lalu kendala kedua yaitu ketika tahapan kesiapsiagaan, BPBD Provinsi Riau harus menyiapkan alat pendukung untuk pemadaman api jauh sebelum tahapan kesiapsiagaan ini. Kendala ketiga, ketika Respon ketika

bencana terjadi bencana. Seharusnya BPBD Provinsi Riau lebih memperhatikan lagi apa yang dibutuhkan oleh masyarakat dalam hal kesehatan seperti obat-obatan, tabung oksigen dan masker layak pakai. Kendala keempat pada saat pemulihan setelah bencana. Seharusnya BPBD Provinsi Riau melaksanakan tahapan ini. Mengingat banyak sekali masalah yang muncul setelah apabila terjadinya suatu bencana. Adapun apabila memang kekurangan dana ketika tahapan ini, maka bisa dilakukan penganggaran dana untuk tahapan setelah bencana ini.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Arikunto, Suharsimi. 2012. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan dan Praktik*. Dokumentasi. Jakarta: Graha Pustaka.

Bodgan, Robert C and Biklen, Sari Knopp. 1982. *Qualitative Research for Education, An Introduction to theory and methods*, Bacan :Allyn and Bucon, Inc.

David, Gover. 2014. *Indonesia's Fire and Haze*. Jakarta: GrahaPustaka :Ombak

Fardiaz, Srikandi. 2010. *Polusi Air dan Udara*. Jogjakarta: Kanisius.

Kusnanto. 2008. *Metode Kualitatif*. Ciri-ciri Penelitian

Kualitatif. IKM Pascasarjana. Yogyakarta: GadjahMada University Press.

Rabita. 2010. *Metode Penelitian Kualitatif*. Dasar-dasar Wawancara. Jakarta :Gramedia Pustaka.

Silalahi,Daud. 2001. *Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia)*. Bandung: PT.Alumni.

Suhendang, Endang. 2013. *Pengantar Ilmu Kehutanan*. Bogor: IPB Press.

Syaifuna,Lailan. 2003. *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*. Bandung: Akademika Pressindo.

### B. DasarHukum

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana

Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 Tentang Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan

Permendagri Nomor 46 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja BPBD

Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Dana Penanggulangan Bencana

Peraturan Gubernur Riau Nomor 43 Tahun 2015 Tentang Rincian

Tugas, Fungsi, dan  
Penanggulangan Bencana  
Daerah Provinsi Riau

Peraturan Kepala BNPB Nomor 3  
Tahun 2008 Tentang  
Pedoman Pembentukan  
BPBD

**C. Website**

[Http://www.lapan.go.id](http://www.lapan.go.id)(diakses pada  
tanggal 1 November 2015)

[Http://www.goriau.com](http://www.goriau.com)(diakses pada  
tanggal 4 November 2015)

[Http://www.detik.com](http://www.detik.com) (diakses) pada  
tanggal 10 November 2015)

[Http://www.beritasatu.com](http://www.beritasatu.com) (diakses  
pada tanggal 19 Februari 2016)