

BAB V

HASIL DAN PEMBAHASAN

5.1. Hasil Penelitian

Hasil penelitian Jejaring Antarorganisasi (*Interorganizational Network*) Pada Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau telah dapat diketahui dengan menggunakan teori yang disampaikan oleh Agranoff (2007), Steve Leach (2010), WoG (Perry,2004). Dimana pola jejaring antar organisasi menurut para ahli sangat dipengaruhi oleh struktur organisasi, koordinasi organisasi, konsistensi sasaran program, prosedur perencanaan dan operasional dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan. Pihak Pemerintah Kabupaten Pelalawan telah melaksanakan bagian-bagian yang menjadi indikator pola jejaring tersebut, meskipun belum dapat dimaksimalkan sehingga masih banyak terjadi kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.

Masih banyak terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan, hal itu dikarenakan adanya faktor penentu yang mempengaruhi peristiwa kebakaran hutan dan lahan tersebut. Faktor penentu pola jejaring antarorganisasi dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan yaitu: regulasi, lingkungan politik, lingkungan sosial, dan budaya, sumber daya manusia (SDM), sarana prasarana dan anggaran (pendanaan).

5.1.1. Pola Jejaring Antar Organisasi Pada Pemerintah Daerah Pelalawan Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Kabupaten Pelalawan

5.1.1.1. Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas bagaimana anggota organisasi berhubungan, bekerjasama, dan mendayakan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Berdasarkan pengamatan peneliti dan hasil-hasil wawancara terhadap para narasumber utama penelitian dari empat instansi pemerintah daerah yang terlibat langsung dalam kerja pengendalian karhutla di Kabupaten Pelalawan, dapat peneliti paparkan bahwa masing-masing instansi pemda telah memiliki sistem internal dari aturan dan tugasnya menurut tupoksi masing-masing dinas atau instansi. Pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah misalnya, menurut paparan Bapak Andi Afriyadi (Kasubag Program BPBD), instansinya (BPBD) mempunyai pembagian bidang-bidang:

”Di BPBD terdapat tiga bidang: (1) Bidang Pencegahan dan Kesigapsiagaan (Kabid: Bapak Zulkifli), (2) Bidang Kedaruratan dan Logistik (Kabid: Suparno), (3) Bidang Rehabilitasi dan Rekonstruksi (Kabid: Emi Listiyanti): Menghitung kerugian akibat bencana alam. Adapun tugas pokok BPBD dalam hal karhutla adalah: Pencegahan; Penanggulangan; dan Pascabencana.” (wawancara kepada informan5 pada November 2018).

Peneliti menemukan bahwa masing-masing instansi pemda yang lain yang juga terlibat dalam kerja pengendalian karhutla juga telah membentuk pengaturan dan pembagian tugas internal menurut tupoksi dinas atau instansinya. Pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran (Satpol PP dan Damkar) misalnya, selain ada

tugas yang berkaitan dengan pemadaman kebakaran yang bersifat domestik (permukiman), juga ada bagian tugas yang menangani pemadaman karhutla:

"Untuk bidang kerja penanganan karhutla berada pada Bidang Pemadaman Kebakaran dengan Kabid Damkar Bapak Taswir Sikumbang (2019). Di bawah Kabid Damkar ada Kepala Seksi Damkar (Bp. Zukriwan) dan Kepala Sub-Bagian Damkar (Ibu Eva)." (Wawancara kepada informan 6 pada 23 Januari 2019)

Selain sumber daya yang berada di Kabupaten, Bidang Damkar ini juga membentuk posko-posko yang dibawah staf yang ditempatkan di kecamatan-kecamatan rawan karhutla. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh bapak Sutar, staf yang bertugas di Posko Kecamatan Ukui:

"Satpol PP dan Damkar telah memiliki posko damkar yang ditempatkan di Kecamatan, namu baru ada tiga kecamatan, yakni: Kecamatan Bandar Sikijang, Kecamatan Pangkalan Kuras, dan Kecamatan Ukui. ... Saat ini Kecamatan yang paling banyak terjadi kebakaran adalah: Kecamatan Kerumutan, Kecamatan Bunut, Kecamatan Pangkalan Kerinci, dan Langgam." (Wawancara kepada informan 8 pada 19 September 2019)

Pada Dinas Lingkungan Hidup persoalan terkait karhutla ada pada Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan. Di bawah bidang ini terdapat seksi-seksi; Seksi Pemulihan Kerusakan Lingkungan, Seksi Pembinaan dan Pengawasan Lingkungan Hidup, dan Seksi Pemeliharaan dan Konservasi SDA.

"Terkait karhutla ada pada di DLH, di bawah Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan. Untuk penanganan pascakarhutla ada pada Seksi Pemulihan Kerusakan Lingkungan. sementara untuk sosialisasi dan pencegahan ada pada Seksi Pembinaan dan Pengawasan Lingkungan Hidup, dan Seksi Pemeliharaan dan Konservasi SDA." (Wawancara kepada informan 9 pada 23 Januari 2019).

Penelusuran lebih lanjut, peneliti mendapat informasi bahwa peran atau pembagian tugas kerja DLH dalam hal pengendalian karhutla di Pelalawan selama ini terutama terlibat pada kegiatan pencegahan karhutla berupa sosialisasi kepada masyarakat. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh Devinda, staf DLH:

“Di DLH kalo masalah karhutla cuma pencegahan. Kalo penanganan kebakaran lahan oleh BPBD sama Satpol.” (Wawancara kepada informan 10 pada 23 Januari 2019)

Sementara itu pada Dinas Perkebunan dan peternakan, dinas yang merupakan penggabungan Dinas Perkebunan dan Dinas Kehutanan (2017), persoalan karhutla berada di bawah Bidang Rehabilitasi Lahan dan Perlindungan Hutan. Bidang ini terdiri dari: (1) Seksi Pengamanan dan Perlindungan Hutan, (2) Seksi Rehabilitasi Hutan dan Lahan, dan (3) Seksi Persemaian dan Perhutanan Sosial.

Menurut peneliti dinas baru hasil penggabungan Dinas Perkebunan dan Dinas Kehutanan ini, yakni dengan ditiadakannya Dinas Kehutanan secara khusus di tingkat kabupaten (Inpres moratorium pembukaan hutan dan lahan/lahan gambut), dan kemudian Dinas Kehutanan dan Lingkungan hidup (DLHK) hanya ada di tingkat Provinsi (dan ternyata ditingkat Provinsi Riau sendiri, persoalan karhutla justru berada pada DLHK Provinsi Bidang Perubahan Iklim dan Dampak Lingkungan) ini memiliki ambiguitas dalam pembagian bidang kerja dan *overlap* wewenang serta program.

Dalam pembagian tugas versi Satlakdalkarhutla misalnya, Disbunper ditetapkan berperan dalam hal pencegahan karhutla. Akan tetapi dalam kenyataan lapangannya,

dinas ini juga ikut dalam operasi pemadaman karhutla, sebab memiliki regu sendiri untuk pemadaman kebakaran. Regdamkar ini merupakan peninggalan dari program Direktorat Penanggulangan Kebakaran Hutan (2000). Pada tahun 2000 ada dua organisasi yang bergerak dalam bidang pengendalian karhutla, yakni Direktorat Penanggulangan Kebakaran Hutan pada Departemen Kehutanan dan Direktorat Pengendalian Kebakaran pada Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH).

Pada tahun 2002 organisasi di bawah KLH dihapus dan organisasi yang berada pada Departemen Kehutanan diubah menjadi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. Selanjutnya pada Februari 2008, Departemen kehutanan membentuk satu organisasi baru lagi, yaitu Tim Koordinasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan kemudian membentuk gugus tugas pelaksana di lapangan bernama Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan *Mangala Agni* yang terutama bertugas mengamankan kawasan hutan lindung dan taman nasional dari bahaya kebakaran.

Keberadaan regu-regu Pemadam (Regdamkar) ini bergerak dan berafiliasi dengan instansi masing-masing. Dalam koordinasi dengan instansi lain seperti BPBD, Satpol PP dan Damkar, serta dinas lain belum ada pembagian tugas yang sistematis. Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla yang sudah terbentuk selama ini tidak memiliki prasarana khusus dan masih menggandalkan alat-alat milik instansi terkait. Kondisi ini seperti yang dijelaskan oleh Demsi Suridal, Kasi Perlindungan Dinas Perkebunan dan Peternakan berikut:

“Belum ada pembagian tugas yang sistematis...action penanggulangan kebakaran ada di instansi masing-masing. Seperti Disbun punya REGDAMKAR (regu pemadam)” (wawancara kepada informan 2 pada 17 September 2019)

Akan halnya Satlakdalkarhutla, satuan tugas ini secara legal-formal bukan satuan kerja atau organisasi perangkat daerah (OPD). Pembentukannya menurut pendapat peneliti lebih merupakan respons reaksioner hirarkial dari pemerintah pusat ke daerah; dari Instruksi Presiden berlanjut ke Instruksi Menteri Kehutanan kepada Pemerintah Provinsi yang kemudian agar membentuk Pusdalkarhutla, dari Pemerintah Provinsi ke Pemda agar membentuk Satlakdalkarhutla. Instruksi kesiapsiagaan terhadap karhutla oleh pemerintah provinsi dan pemda “diterjemahkan” sebagai mandat membentuk satuan tugas koordinatif antar instansi dalam menghadapi kejadian karhutla.

Pada tingkat pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan, “terjemahan operasional” dari mandat tersebut adalah dengan menerbitkan Surat Keputusan (SK) personil Satlakdalkarhutla secara *ex-official* yang terdiri dari kepala-kepala dinas, seperti: Kepala BPBD, Kepala Dinas Perkebunan dan Peternakan, Kepala Dinas Lingkungan Hidup, dan Kepala Satpol PP dan Damkar, serta Kepala Kepolisian Resor..

Selanjutnya, masing-masing kepala dinas menerbitkan SK siapa saja personil dari dinasnya yang diterjunkan sebagai pelaksana operasional lapangan pemadaman karhutla. Surat-Surat Keputusan (SK penunjukkan) ini berlaku tiga (3) bulan dan

dapat diperpanjang mempertimbangkan situasi dan kondisi, biasanya merujuk bulan-bulan pada musim kemarau dan kerentanan berbasis sebaran hotspot.



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.1
Beberapa Petugas Sedang
Mencoba Memadamkan Api

Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Bapak Andi Afriyadi (Staf Kedaruratan dan Logistik BPBD Kabupaten Pelalawan):

“Sudah sejak 2014 dibuat SK tim Posko (Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla). Ada rapat koordinasi. SK sifatnya situasional SK Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla hanya 3 bulan. SK: April-Mei-Juni-Oktobre (bisa diperpanjangn sesuai keadaan). Stakeholder yang terlibat: Dinas Perkebunan dan Perternakan dan Peternakan, DLH, Damkar-Satpol PP, Manggala Agni, MPA (Perusahaan), Satgas Udara (TNI), dan BMKG Provinsi”. (Wawancara kepada informan 5, 4, pada November 2018)

Pada saat terjadi karhutla, terutama pada masa tanggap-darurat karhutla, Satlakdalkarhulta membentuk tim posko tingkat kabupaten dengan BPBD sebagai pimpinan operasi pemadaman api karhutla. Kedudukan Satlakdalkarhutla di tingkat kabupaten ini difungsikan sebagai “pengelola” jaringan pertukaran informasi karhutla dan “pengendali” koordinasi lintas/antar instansi yang terlibat dalam operasi pemadaman kebakaran hutan dan lahan di wilayah kabupaten Pelalawan.

Pada saat ditanyakan kepada narasumber dari Kasi Perlindungan pada Dinas Perkebunan dan Peternakan (Bapak Demsi Suridal) perihal keberadaan Satuan Pelaksana Pemadaman kebakaran (yang terdiri dari beberapa utusan Disbun, BPBD, Satpol PP, dll) itu sifatnya bagaimana, beliau menjawab:

“Sifatnya, seperti sekretariat bersama. Sifatnya koordinasi. ... Ketuanya Bupati. Kalau yang leader untuk masalah pemadaman karlahut itu BPBD.”

(Wawancara kepada informan 2 Selasa, 17 September 2019)

Tentang pendanaan penerjunan personil (dana operasional) dan peralatan pemadam api bapak Demsi Suridal menjawab:

“Dari APBD yang diberikan kepada instansi-instansi. Jadi, tidak dikelola sendiri oleh Satlakdalkarhutla (dana dari masing-masing instansi yang terlibat dalam satlakdalkarhutlua). Iya. Dana dari masing-masing instansi. Peralatan Satlakdalkarhutla belum punya. Masih milik masing-masing instansi.” (Wawancara kepada informan 2, Selasa, 17 September 2019)

Hasil temuan berdasarkan observasi lapangan, wawancara, dan analisis yang dilakukan oleh peneliti terhadap struktur organisasi instansi-instansi pemda yang paling terlibat dalam kerja pengendalian karhutla di Kabupaten Pelalawan menunjukkan bahwa dari perspektif instansi birokrasi pemerintah daerah pengendalian karhutla masih ditangani secara parsial dan cenderung sektoral menurut kepentingan dan interes masing-masing dinas/instansi.

Begitu juga dengan beberapa informan yang berhasil diwawancarai oleh peneliti pada saat berada di lapangan bahwa banyak dari mereka yang mengatakan pada saat terjadinya kebakaran pembuatan struktur organisasi hanya bersifat incidental. Posko yang menangani karhutla terdiri dari gabungan beberapa dinas yang bekerja sama untuk memadamkan titik api. Menjadikan kerjasama yang terjalin dan perencanaan yang dilakukan pada saat berada di lapangan kurang terfokus dan belum dapat dimaksimalkan.

Sementara itu, organisasi non-instansi bentukan pemda Pelalawan yang kemudian disebut Satlakdalkarhutla (bersifat koordinatif-*ex officio*) diadakan berdasarkan respons terhadap SK Gubernur Riau tentang pembentukan satgas karhutla di level kabupaten. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2016, pemerintah daerah merespons kerawanan peristiwa karhutla dengan membentuk satuan tugas operasional satlakdalkarhutla bernama *Pos Komando (Posko) Tanggap Darurat* di tingkat kabupaten yang bertugas melakukan upaya penanganan kondisi tanggap darurat pemadaman karhutla. Di Pelalawan Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan dibentuk

berdasarkan Surat Keputusan Bupati Pelalawan Nomor 310 Tahun 2019 tentang Pembentukan Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan.

5.1.1.2. Koordinasi Antar Organisasi

Pola hubungan koordinasi formal antarinstansi dalam kerja penanganan dan pengendalian karhutla, instansi-instansi pemerintah yang terlibat menurut bapak Suparno dari BPBD, diadakan rapat koordinasi gabungan dan evaluasi setidaknya setahun sekali. Sementara, rapat-rapat koordinasi untuk kasus-kasus tertentu dilaksanakan fleksibel menurut tuntutan situasi dan kondisi. Lebih lanjut bapak Suparno, Kabid Kedaruratan dan Logistik BPBD Kabupaten Pelalawan memaparkan:

“Belum ada struktur dan pembagian peran fungsi (perencanaan/program kerja tersistematis) secara definitif untuk masing-masing instansi yang terlibat. Selama ini BPBD yang menjadi leader dan pusat komando kegiatan pemadaman api. Koordinasi antarorganisasi sudah berjalan. Namun hanya bersifat insidental. Di mana ada kebakaran maka langsung saling kontak (via grup WA) dan bergerak. Namun pada masing-masing instansi juga telah ada program penanganan kebakaran hutan dan lahan. Artinya, keberadaan SATGASKARHUTLA itu tidak terlalu berpengaruh pada kinerja penanganan kebakaran hutan dan lahan.” (wawancara kepada informan 4, pada November 2018).

Berdasarkan penggalian informasi yang peneliti lakukan, status Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla daerah bersifat *ex officio* sesuai dengan SK Bupati yang diperbarui per tiga (3) bulan. Komunikasi atau pertemuan antar lintas instansi biasanya bersifat responsif dan menjadi intens terutama tatkala terjadi situasi darurat kebakaran hutan/lahan. Kenyataan ini senada dengan apa yang disampaikan oleh bapak Andi Afriyadi (Staf Kedaruratan dan Logistik BPBD):

"Ada rapat koordinasi. SK juga sifatnya situasional dan biasanya Cuma berlaku 3 bulan tapi bisa diperpanjang melihat keadaannya. SK: April-Mei-Juni dan Juli-Agustus-Oktober. Dengan stakeholder yang terlibat: Dinas Perkebunan dan Peternakan, DLH, Damkar-Satpol PP, Manggala Agni, MPA Perusahaan. Sudah ada koordinasi di daerah... : kebakaran di sini, tikor (titik koordinasi) sekian. Mohon bantuan." (wawancara kepada informan 4, pada November 2018)

Pada konteks jaringan instansi pengendali karhutla di Pelalawan, koordinasi lebih diartikan sebagai *koordinasi operasional, teknis, dan administratif* yang bersifat *koordinasiformal* maupun *informal*. Koordinasi antar organisasi secara formal berdasarkan Surat Keputusan (SK). Sementara koordinasi informal terjalin antar agen dari organisasi-organisasi yang berbeda karena sama-sama terlibat dalam kerja pengendalian karhutla di lapangan. Hal dapat diketahui dari hasil wawancara dengan Abdur Rahman, Kabid Perkebunan pada Dinas Perkebunan dan peternakan Pelalawan:

"Satlakdamkarhutla (Gabungan dari beberapa instansi) itu dengan SK Bupati pada masa darurat api. Sifatnya ad-hoc; kayak kepanitiaan. Dalam SK Bupati ada masa darurat api yaitu April-September-oktober. Terdapat simbol-simbol siaga api. Satlakdamkarhutla hanya 1 tahun sekali koordinasi. Pendanaan dari masing-masing Dinas." (Wawancara kepada informan 1, pada tanggal 2 Juli 2018)

Kelemahan pengorganisasian dapat disebabkan oleh sejumlah faktor antara lain: (1) belum jelasnya peranan dalam pengorganisasian; (2) belum optimalnya hubungan antara organisasi-organisasi yang terlibat; dan (3) belum efektifnya organisasi yang terlibat. Hal ini menyangkut tingkat manajemen yang menunjukkan sinkronisasi keseluruhan mekanisme dalam pola jaringan/jejaring kerja.

Pengorganisasian institusi pengendali kebakaran hutan/lahan sudah dimulai sejak berdirinya Departemen Kehutanan pada 1983, yakni dengan adanya seksi Kebakaran Hutan (eselon IV) pada Direktorat Perlindungan Hutan.



Sumber : Peneliti, 2019

Gambar 5.2
Koordinasi Pembentukan Jalan Air Untuk Mencegah Penyebaran Api
Kebakaran Hutan dan Lahan di Pelalawan Riau

Peningkatan level organisasi terjadi pada tahun 1994 dengan dibentuknya Sub Direktorat Kebakaran Hutan (eselon III) di bawah Departemen Kehutanan. Kemudian tahun 2000 dibentuk Direktorat Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Kebun pada Departemen Kehutanan dan Direktorat Pengendalian Kebakaran pada Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH). Pada tahun 2002 organisasi di

bawah KLH dihapus dan organisasi yang berada di Departemen Kehutanan diubah menjadi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. Selanjutnya pada Februari 2008, Departemen kehutanan membentuk satu organisasi baru lagi, yaitu Tim Koordinasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

Secara nasional, kebakaran hutan/lahan di Indonesia ditangani oleh beberapa instansi atau organisasi menurut status kawasannya. Kebakaran di kawasan hutan (hutan lindung dan konservasi) dikelola oleh Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan sebagai pelaksana di lapangan adalah Brigade Pegendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni. Brigade Pegendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni ini dibentuk berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (DJ-PHKA) No. 21/Kpts/DJ-IV/2002. Brigade tersebut lebih ditujukan untuk pengendalian kebakaran di kawasan konservasi. Sedangkan untuk pengendalian kebakaran hutan yang lain diserahkan ke pemangku kawasan sesuai dengan kebijakan otonomi daerah.

Regulasi yang digunakan untuk mengatur tentang koordinasi dan mobilisasi terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004. Peraturan ini memperkuat Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 2001. Kedua Peraturan tersebut menjelaskan tentang pembagian kewenangan pengelolaan kebakaran menurut skala kebakarannya. Pemangku kawasan bertanggung jawab atas pengelolaan kebakaran di wilayah yang dikelolanya, ditingkat provinsi oleh Gubernur dan pengelola di tingkat kabupaten oleh Bupati. Jika skala kebakaran atau dampaknya terjadi lintas provinsi dan lintas

batas negara, maka penanggungjawab ada pada Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup.

Sementara itu, pada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kebakaran hutan/lahan dikategorikan sebagai salah satu jenis bencana, sehingga penanganannya dilakukan oleh lembaga baru yang diamanatkan oleh UU tersebut, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.3
Kondisi Lahan Pasca Kebakaran
Di Kabupaten Pelalawan.

Dalam kerja penanggulangan bencana BNPB didukung kementerian/lembaga terkait, seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, TNI, Polri, Basarnas, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG), Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), dan Kementerian/lembaga terkait lainnya. Sementara itu, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) provinsi dan kabupaten/kota merupakan penanggungjawab penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah dengan didukung oleh Organisasi Perangkat Daerah masing-masing yang terkait.

Pengendalian kebakaran hutan/lahan melibatkan banyak instansi atau organisasi pemerintah, baik di tingkat negara, provinsi, maupun kabupaten/kota. Pelibatan baik secara langsung maupun tidak langsung pihak-pihak tersebut memerlukan suatu terobosan atau inovasi pengorganisasian multi-instansi, agar perlindungan terhadap hutan dan lahan (ekosistem) berjalan secara lebih integratif, harmonis, efektif, dan efisien, sehingga sekaligus menyelesaikan sejumlah persoalan eksisting yang ada dan dihadapi di lapangan.

Sayangnya, berdasarkan pengamatan lapangan yang dilakukan peneliti, kehadiran terobosan dan inovasi kebijakan publik dan manajemen publik di pemerintah daerah dalam kerja pengendalian karhutla hampir-hampir tidak ada. Pemerintah daerah—dalam penelitian ini Pemda Pelawawan, masih menjalankan pendekatan, cara-cara, dan strategi pengendalian karhutla secara konvensional berdasarkan apa yang selama ini dijalankan, yakni berfokus pada kerja pemadaman

kebakaran terutama pada saat-saat peristiwa karhutla terjadi. Pengendalian karhutla dalam perspektif luas dan ekologis dalam jangka panjang yang mencakup pencegahan, pemulihan, dan pelestarian lingkungan belum mencuat sebagai wacana strategis yang bervisi jauh ke depan. Akibatnya, kerja pengendalian karhutla seringkali terjebak sebagai respons reaktif dan pragmatis yang dipicu karhutla demi karhutla.

Hal ini di antaranya dapat diketahui dari kehadiran distribusi surat-surat/edaran/instruksi formal-birokratif yang estafet dari level pemerintah pusat hingga ke satuan-satuan birokrasi ke bawahnya. Hal itu juga ditandai dengan adanya pemberlakuan masa-masa tanggap darurat.

Menurut keterangan bapak Suparno (BPBD Kabupaten Pelalawan), dalam kerja operasional penanganan dan pengendalian karhutla pihaknya sering bekerjasama dengan instansi-instansi berikut: (1) Dinas Perkebunan dan Peternakan, (2) Dinas Lingkungan Hidup, (3) Satpol PP, (4) Manggala Agni, (5) Kelompok Tani Peduli Api (KTPA: masyarakat), (6) Masyarakat Peduli Api (Perusahaan), (7) Perusahaan pemegang Hak Pengelolaan Hutan, (8) Satgas Udara (TNI), dan (9) BMKG Provinsi.

Wujud kerjasama antar-organisasi (antarinstansi) yang berlangsung di Pelalawan selama ini masih berorientasi utama pada aktivitas operasi pemadaman api karhutla. Hal ini—sebagaimana diperoleh dari wawancara dengan Bapak Suparno dari BPBD Kabupaten Pelalawan, dapat diketahui dari tipe status api yang menjadi target operasi, yakni (1) memantau dan menanggulangi *hot spot* yang didefinisikan sebagai keberadaan asap, namun status api belum meluas; belum menjadi kobaran yang

menjalar, dan (2) pemadaman *fire spot* secepatnya. *Fire spot* didefinisikan sebagai titik api yang berpotensi menjadi karhutla skala massif.

Selanjutnya, masih menurut Bapak Suparno (BPBD Pelalawan), ia menjelaskan bahwa status kebakaran yang ditangani terbagi menjadi dua macam, yakni (1) *Siaga* yang diartikan sebagai identifikasi keberadaan hot spot dan titik api kecil-kecil yang harus diwaspadai. Untuk mengatasi status siaga ini ada dibentuk tim reaksi cepat. Pada status ini tidak ada (belum) menghitung kerugian ataupun risiko lanjutnya, sehingga ditetapkan status api telah berada pada status (2) *Tanggap* yang pada level status ini sudah ada bencana dan harus menghitung estimasi kerugian.

Sedangkan menurut Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.9/MenLHK/Setjen/Kim.1/3/2018 tentang Kriteria Teknis dan penetapan Status Kesiagaan atau Daryrat Kebakaran Hutan dan Lahan, meliputi: (a) siaga 3/normal, (b) siaga 2/waspada, (c) siaga 1/siaga darurat, (d) darurat/tanggap darurat. Adapun parameter status darurat/tanggap darurat dilihat dari: (1) peringkat bahaya kebakaran, (2) suhu udara, (3) hari tanpa hujan, (4) analisa curah hujan, (5) prakiraan curah hujan, (6) titik panas/hotspot, (7) kejadian kebakaran hutan dan lahan, (8) kondisi asap, (9) kondisi kualitas udara, (10) jarak pandang, (11) jumlah penderita gangguan kesehatan akibat kebakaran hutan dan lahan.

Situasi atau pola penanganan dan pengendalian karhutla sebagaimana dijelaskan di atas juga tergambar melalui struktur bidang operasi karhutla Posko Tanggap Darurat BPBD berikut: (1) Bidang Pencegahan dan Kesiapsiagaan, (2) Bidang Kedaruratan dan Logistik, dan (3) Bidang rehabilitasi dan rekonstruksi.

Setiap tahun ada SK Bupati dalam rangka Siaga Darurat Bencana sesuai dengan sifat bencana. Sifat kebencanaan yang menjadi fokus penanganan berdasarkan SK tersebut hanya dua, yakni (1) Kebakaran lahan dan hutan, dan (2) Bencana banjir dan longsor.

Dalam hal personil penanganan dan pengendalian karhutla di Pelalawan, personil utama dalam operasi pemadaman karhutla adalah personil tetap tim Posko Tanggap Darurat BPBD yang sudah terbentuk sejak 2014. Menurut keterangan bapak Abdul Rohman (Kepala Bidang Perkebunan, Dinas Perkebunan dan Peternakan Pelalawan), jika situasi karhutla bersifat berat, maka BPBD akan meminta tambahan bantuan personil dari Regu Pemadam Kebakaran Hutan Dinas Perkebunan dan Peternakan, yang memiliki sekitar 30 orang personil. Ke-30 personil ini diangkat berdasarkan SK Kepala Dinas. Sementara pelibatan khusus KTPA hanya per kejadian tertentu.

Selain itu, Posko Tanggap Darurat BPBD juga bisa meminta bantuan personil dari TNI, Polri, dan Basarnas. Untuk lokasi karhutla yang berdekatan dengan lokasi perkebunan perusahaan, tim Posko melibatkan tim Masyarakat Peduli Api (MPA) yang dibentuk oleh masing-masing perusahaan HPH. Selanjutnya, untuk tipe karhutla yang massif dan membutuhkan penanganan pemadaman api udara-darat, Posko Tanggap Darurat BPBD dapat meminta bantuan *water bombing* (helikopter) dari tim provinsi. Setiap tahun ada SK Bupati dalam rangka Siaga Darurat Bencana sesuai dengan sifat bencana. SK tersebut berisi edaran tentang masa darurat api, yaitu April-Septemer-Oktober (sumber keterangan: bapak Suparno BPBD Pelalawan). Model

penetapan personil melalui Surat Keputusan Bupati atau Kepala Dinas ini bersifat situasional dengan masa berlaku rata-rata tiga (3) bulan. Dalam praktiknya, ada juga tenaga honorer dinas yang diperbantukan (melalui SK Kepala Dinas), terutama sebagai tenaga surveyor lapangan. Tugas para surveyor lapangan ini antara lain memastikan simbol/tanda-tanda siaga api, melaksanakan pemantauan titik-titik lokasi rawan kebakaran, serta memeriksa kondisi infrastruktur pendukung pemadam api, seperti jalur pemisah api (*canal blocking*), parit-parit, dan embung/sumur sumber air untuk pemadaman, serta keadaan jalur-jalur akses masuk ke lokasi, yang tersebar di berbagai tempat.

Karena bersifat insidental pembentukan posko siaga darurat di Kabupaten Pelalawan dalam memadamkan kebakaran api yang terjadi, dirasakan oleh beberapa informan kurang terkoordinasi dengan baik. Dikarenakan saat ini komunikasi antar anggota tim maupun antar tim yang kurang baik dan terkoordinasi akan memicu timbulnya konflik dan *double work*, yang justru menjadi lawan dari kinerja yang efektif dan efisien.

5.1.1.3. Konsistensi Program

Dalam pengamatan peneliti, instansi-instansi yang terlibat dalam pengendalian karlahut di Kabupaten Pelalawan belum mencapai kesepahaman tentang konsistensi program yang integratif dalam jaringan kerja pengendalian karhutla. Masing-masing instansi memang memiliki bagian yang menangani satu segmen tugas yang berkaitan dengan pengelolaan hutan dan lahan, akan tetapi program-program yang dirumuskan

dan dijalankan masih sebatas program dalam perspektif parsial kedinasan masing-masing instansi.

Ada program sosialisasi pencegahan karhutla, misalnya, oleh Dinas Perkebunan dan Perternakan, di Dinas Lingkungan Hidup, dan oleh pihak kepolisian, akan tetapi pelaksanaannya sendiri-sendiri. Perencanaan, pelaksanaan, pendekatan, dan cara serta pendanaannya dilakukan ala masing-masing instansi berdasarkan ranah tugas dan indikator kedinasannya saja. Di antara instansi yang terlibat dalam kerja pengendalian karhutla tidak saling mengkomunikasikan programnya, sehingga saling sinergi antar program lintas instansi tidak terjadi, dan walaupun ada kesesuaian, bukanlah hasil suatu perencanaan bersama, melainkan semata kebetulan. Kesepahaman yang telah dicapai hanya dalam batas selalu berkoordinasi pada saat-saat tanggap darurat pemadaman karhutla. Kesepahaman belum sampai pada pemikiran yang intens pada aspek pencegahan dan tata kelola berkelanjutan, termasuk belum sampai pada penyesuaian program secara integratif-kolaboratif.

Pola perencanaan dan pembuatan program internal instansi dan atau per bidang yang menangani semacam ini, membenarkan asumsi bahwa pendekatan kerja birokrasi pemerintahan daerah masih menggunakan paradigma administrasi tradisional, yakni yang bercirikan ego-sektoral, departementalisasi dan *self-independency*. Hal ini seperti yang terungkap dari hasil wawancara dengan ibu R.R Ida Noerhayati, Kasi Kerusakan Lingkungan dan Pemulihan Lingkungan di Dinas Lingkungan Hidup:

"Terkait karhutla, di DLH berada di bawah Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan. Untuk penanganan pascakarhutla ada pada Seksi Pemulihan Kerusakan Lingkungan. sementara untuk sosialisasi dan pencegahan ada pada Seksi Pembinaan dan Pengawasan Lingkungan Hidup, dan Seksi Pemeliharaan dan Konservasi SDA." (Wawancara kepada informan 9, pada 23 Januari 2019)

Dari pengamatan peneliti, secara general tidak ada program pengendalian karhutla yang bersifat kontinu dan melibat kerjasama atau kolaborasi multi-instansi yang berorientasi program kerja jangka panjang, yang terutama ada adalah kegiatan pemadaman-pemadaman jika terjadi peristiwa karhutla. Lebih jauh, kegiatan-kegiatan itu bersifat reaktif-insidental atau diberlakukan pada masa-masa yang diperkirakan akan muncul kerentanan karhutla, seperti pada bulan-bulan musim kemarau. Kenyataan ini dapat diketahui di antaranya dari informasi narasumber wawancara dengan Romi, Staf Perlindungan Dinas Perkebunan dan Peternakan Pelalawan:

"Kita punya yang namanya Posko Satgas pemadaman karhutla. Yang dibentuk berdasarkan SK Bupati. Tapi ya itu, SK-nya ini sifatnya hanya saat musim terjadinya karhutla, berlakunya untuk bulan-bulan kemarau saja. Itu kadang ada perpanjangan, Bu. Misal, SK Posko Satgas itu dibuat untuk tiga bulan." (Wawancara kepada informan 3, pada 23 Januari 2019)

5.1.1.4. Perencanaan dan Operasional

Berdasarkan observasi, hasil wawancara dan penelusuran dokumen tentang pada instansi-instansi yang terlibat dalam Pengendalian Karhutla di Kabupaten Pelalawan, peneliti tidak menemukan adanya satu prosedur perencanaan dan operasional yang dihasilkan secara bersama dan telah disepakati oleh instansi pengendali karhutla di Pelalawan.

Kenyataan tersebut dikarenakan pendekatan kerja pengendalian karhutla yang dijalankan selama ini masih bersifat reaktif-insidental dan parsial—diketahui bahwa di Pelalawan berlaku dua macam siaga kebencanaan: karhutla pada musim kemarau dan banjir pada musim penghujan, dengan fokus utama ada pada pemadaman api jika terjadi peristiwa karhutla. Masing-masing instansi yang terlibat melakukan pengaturan internal yang sifatnya persiapan pemberian bantuan (sarpras atau personil) pada satuan tugasnya sendiri-sendiri. Sumber daya instansi-instansi ini kemudian berkoordinasi dengan pihak BPBD dan kemudian bertemu di lapangan (lokasi kebakaran) untuk selanjutnya bersama-sama bekerja memadamkan api. Di mana ada kebakaran, maka instansi-instansi yang dimintai perbantuan langsung bergerak berbasis pertukaran informasi yang berlangsung. Meskipun pada masing-masing instansi telah ada program penanganan kebakaran hutan dan lahan, namun tidak semua instansi yang terlibat sudah memiliki dan merumuskan *Standard Operation and Procedure* (SOP) yang secara khusus berkenaan dengan operasi pengendalian karhutla. Mekanisme penyiapan sarpras dan personil pemadam mengikut saja pada pengaturan tugas dan wewenang formal yang ada di dinas/instansinya masing-masing.

Keadaan tersebut diketahui di antaranya dari hasil wawancara dengan bapak Damsi Suridal Kasi Perlindungan pada Dinas Perkebunan dan Peternakan saat ditanyakan perihal adakah pembagian tugas atau tanggungjawab untuk masing-masing perwakilan instansi, dan apakah pembagian tugas itu juga dibunyikan dalam SK, beliau menjawab:

“Tidak ada. action penanggulangan kebakaran ada di instansi masing-masing. Seperti Disbun punya REGDAM (regu pemadam). Leader operasional lapangan ada pada BPBD.” (Wawancara kepada informan 2, pada Selasa, 17 September 2019)

Prosedur perencanaan dan operasional parsial oleh masing-masing dinas/instansi ini dibenarkan oleh pernyataan bapak Taswir Sikumbang, Kabid Damkar yang mengatakan bahwa di Satpol PP dan Damkar operasional penanganan karhutla ditangani oleh Bidang Pemadaman Kebakaran:

"Untuk bidang kerja penanganan karhutla berada pada Bidang Pemadaman Kebakaran. Di bawah Kabid Damkar ada Kepala Seksi Damkar dan Kepala Sub-Bagian Damkar." (Wawancara kepada informan 6, pada 23 Januari 2019)

Hal itu diperkuat dengan jawaban dari saudara Devinda, staf Dinas Lingkungan Hidup yang mengatakan bahwa peran dinasnya lebih pada aspek pencegahan, bukan pemadaman karhutla:

"Di DLH klo masalah karhutla cuma pencegahan, Bun. Kalo penanganan BPBD sama Satpol." (Wawancara kepada informan 10, pada 23 Januari 2019)

Berdasarkan kenyataan yang peneliti temukan dan hasil-hasil wawancara, dapat peneliti simpulkan bahwa belum tersedia dokumen perencanaan dan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang jelas kepada setiap anggota tim sehingga komunikasi dan pengambilan keputusan belum terkoordinasi dengan baik, dan terjadinya risiko work efficiency belum dapat dikurangi dalam kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.

5.1.2. Faktor Penentu Pola Jejaring Antar Organisasi dalam Pengendalian Karhutla di Kabupaten Pelalawan.

5.1.2.1. Regulasi

Regulasi menjadi salah satu faktor penting dalam pelaksanaan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Tanpa adanya regulasi, penanganan kebakaran hutan dan lahan akan berjalan tanpa arah tujuan yang jelas. Regulasi ini juga berfungsi guna memaksimalkan sumber daya yang ada dalam berbagai instansi untuk memudahkan pemadaman kebakaran dan lahan. Hal senada juga diutarakan oleh narasumber lain sebagai berikut:

“Kalau gak ada regulasi resmi, bisa-bisa yang dengan niat baik untuk melakukan pemadaman api ini bisa dituntut lho. Karena dianggap illegal. Terus gak terarah dengan baik nanti termasuk komunikasi antar komunikasi” (Wawancara dengan informan2 pada 19 September 2019)

Temuan peneliti terdapat beberapa regulasi yang mengatur tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di kabupaten Pelalawan. Salah satu regulasi mengatur satu ‘wadah’ dari beberapa instansi pemerintah di kabupaten Pelalawan dengan nama Posko Satgas Karhutla.

“Kalo soal peraturan, itu gini Bu. Kita punya yang namanya Posko Satgas pemadaman karhutla. Yang dibentuk berdasarkan SK Bupati. Tapi ya itu, SK-nya ini sifatnya hanya saat musim terjadinya karhutla, berlakunya untuk bulan-bulan kemarau saja. Itu kadang ada perpanjangan, Bu. Misal, SK Posko Satgas itu dibuat untuk tiga bulan.” (Wawancara kepada informan4, pada 16 Oktober 2018)

Pernyataan Informan⁴ kemudian diperkuat dengan pernyataan dari informan⁵ sebagai berikut:

“SK biasanya dibuat pada musim kebakaran saja. Yaitu musim kemarau. Atau kalau kebakaran sudah mulai nampak dampaknya baru dibuatkan SK”

(Wawancara kepada informan⁵, pada bulan Oktober 2018)

Peneliti juga menemukan bahwa di beberapa organisasi regulasi yang ada hanya dilaksanakan dengan setengah-setengah. Kondisi ego-sektoral yang masih kental ini membuat penanganan kebakaran hutan dan lahan semakin lama dalam prosesnya. Hal tersebut disampaikan oleh Kasi Kerusakan Lingkungan dan Pemulihan Lingkungan Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan;

“Regulasi hanya sekedar regulasi, tapi peran pemerintah dan pihak terkait tidak serius dalam menjalankan regulasi, masih setengah-setengah. Makanya karhutla tidak bisa teratasi dengan cepat.” (Wawancara kepada informan⁶, pada 16 Oktober 2018).

Kondisi ego-sektoral yang masih kental ini juga semakin diperkuat dengan pernyataan informan sebagai berikut :

“Yang saya lihat, walaupun sudah ada SK yang mengatur kita untuk gerak bersama, masih banyak instansi terkait yang geraknya sendiri-sendiri, dan sifatnya dadakan. Kalau ada kebakaran, padamkan.” (Wawancara dengan informan⁸ pada 19 September 2019)

Temuan lain dari peneliti adalah kurang kuatnya regulasi yang ada saat ini untuk mengintegrasikan masing-masing instansi pemerintahan. Regulasi yang selama ada ini hanya bersifat insidental pada saat musim kemarau dan atau saat kebakaran mencapai titik terbanyaknya. Yang membuat sumber daya manusia maupun sarana

serta prasarana belum disiapkan dengan baik. Hal ini diungkapkan oleh informan berikut :

“Regulasi yang hanya muncul musiman seperti ini menurut saya cukup menyusahkan kami. Persiapan tim pemadam serta alat yang mendadak. Apalagi kalau perlu alat-alat berat harus minta ke provinsi hingga pusat” (Wawancara dengan informan1 pada 19 September 2019)

Narasumber lain juga menambahkan bahwa permintaan alat-alat berat untuk pemadaman kadang terhalang oleh regulasi yang belum memberikan jalur regulasi ke arah sana. Permintaan selalu dilakukan oleh Provinsi, setelah dihubungi oleh kabupaten. Kurang lebih tambahan narasumber sebagai berikut:

“Kadang kalau minta bantuan alat berat seperti water bombing harus lewat provinsi dulu. Kalau provinsi tidak sanggup, baru dimintakan ke BASARNAS atau TNI AU, dan perlu waktu lama juga untuk sampai ke tujuan Pelalawan yang menurut kami cukup sulit.” (Wawancara dengan informan3 pada 19 September 2019)

Terkait pencegahan kebakaran, belum ada regulasi khusus di tingkat kabupaten yang memberikan sanksi ke korporasi atau perusahaan yang membuka lahan. Regulasi dalam penindakan pelaku pembakar hutan atau lahan yang ada saat ini masih dinilai masih belum tegas. Baru hanya ada peraturan yang sebatas melakukan penindakan bila yang membakar adalah secara perseorangan pelaku pembakaran. Hal tersebut yang membuat kasus kebakaran hutan dan lahan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Temuan ini juga senada dengan pendapat dari salah satu informan sebagai berikut:

“Untuk yang ke korporasi memang belum ada aturan yang kami nilai sangat tegas agar perusahaan kapok untuk membuka lahan pakai cara bakar disini. Kadang mereka pakai warga sekitar yang gak tau apa-apa soal aturan

pembakaran hutan dan lahan sembarangan” (Wawancara dengan informan12 pada 31Agustus 2019)

Hal ini juga diperkuat dengan pernyataan dari narasumber lain sebagai berikut:

“Ada undang-undang yang bisa mempidanakan pelaku pembakaran hutan dan lahan.Kalau tidak salah UU No. 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan.Denda maksimal 10 miliar rupiah serta kurungan minimal 3 tahun, maksimal 10 tahun.” (Wawancara dengan informan11 pada 20September 2019)

Regulasi guna mencegah kebakaran hutan dan lahan dinilai sangat diperlukan guna menekan meningkatnya angka kebakaran hutan dan lahan. Pembagian antara regulasi pencegahan dan pemadaman ini juga terkait dengan pengetatan pengawasan yang intensif dan mencegah dampak lain dari kebakaran hutan dan lahan. Seperti diantaranya kabut asap, dan kerusakan ekosistem di Kabupaten Pelalawan.

Penerbitan Instruksi Presiden tentang moratorium pembukaan lahan kelapa sawit belum terbukti memberikan dampak besar untuk mengurangi kebakaran hutan dan lahan.Angka kebakaran lahan secara umum termasuk diantaranya di Pelalawan mengalami peningkatan.Tidak adanya tindak lanjut yang baik di inpres tersebut menunjukkan tidak ada respon yang baik yang dilakukan oleh pengusaha ataupun investor. Hal ini diakui oleh salah satu narasumber sebagai berikut :

“Adanya Inpres moratorium pembukaan lahan sebenarnya sudah cara yang bagi kami cukup. Namun dasarnya mereka (perusahaan atau investor) yang tetep nakal buka lahan. Dengan cara dibakar, dan memanfaatkan warga yang tidak tahu apa-apa pula pula.” (Wawancara dengan informan9 dan 10 pada 20Agustus 2019)

Regulasi khusus yang mengatur peran relawan juga belum diatur. Padahal regulasi yang mengatur pergerakan relawan untuk ikut membantu juga penting untuk dibuat. Relawan secara tidak langsung mampu memberikan bantuan baik berupa peralatan ataupun personil. Dengan regulasi khusus ini, diharapkan koordinasi dengan relawan bisa terjalin dengan baik. Hal tersebut peneliti temukan dalam wawancara dengan narasumber sebagai berikut :

“Regulasi khusus yang mengatur kerja relawan ini akan memudahkan baik bagi relawan maupun tim dari instansi pemerintahan. Namun sayangnya hal tersebut belum ada di Kabupaten Pelalawan” (Wawancara dengan informan7 pada 12 September 2019)

5.1.2.2. Lingkungan Politik

Faktor lingkungan politik juga menjadi faktor lain dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Misalnya banyak pihak yang memiliki kepentingan dalam karhutla ini. Kepentingan ini terkait dengan kemudahan dalam pembelian lahan hingga perizinan pembukaan wilayah industri. Hal tersebut peneliti temukan dalam wawancara berikut;

“Bagaimana ya Bu, payah juga soal karhutla ini memang banyak yang terkait dan memiliki kepentingan, misalnya soal perizinan lahan.” (Wawancara dengan informan10, pada 20 September 2019)

Masih tingginya korporasi yang berusaha mengambil alih lahan untuk membuka perkebunan juga menjadi gejala yang terlihat di Pelalawan. Pelalawan dijadikan target selanjutnya untuk membuka perkebunan seperti sawit, karena lahan gambut yang dinilai masih luas. Temuan peneliti ini juga diperkuat oleh wawancara dari narasumber sebagai berikut:

“Udah jadi target (Korporasi) sejak lama memang Pelalawan. Terutama untuk membuka lahan sawit atau karet.” (Wawancara dengan informan2, pada bulan Agustus 2019)

Dengan melakukan pembakaran lahan dengan sengaja, perusahaan yang ingin membuka usahanya di area tersebut lebih mudah. Terutama secara yang administratif tertahan karena wilayah yang ingin digunakan adalah wilayah konservasi. Yang menyebabkan harga tanah cenderung mengalami penurunan setelah mengalami pembakaran. Sesuai dengan pernyataan dari narasumber berikut:

“Biasanya warga biasa yang diminta perusahaan buat melakukan pembakaran. Biasanya dibayar gak seberapa, bahkan ada juga yang diancam. Jadi gak banyak informasi yang dikorek.” (Wawancara dengan informan11, pada 09 September 2019)

Temuan ini juga diperkuat dengan pernyataan narasumber lain sebagai berikut:

“Tuntutan ekonomi itu biasanya, Bu. Jadi mereka yang ngebakar lahan itu biasanya warga kurang mampu dan gak ada pilihan lain.” (Wawancara dengan Informan3, pada 12 Agustus 2018)

Faktor politik memiliki kaitan langsung juga dengan regulasi terkait kebakaran hutan dan lahan. Proses pengendalian kebakaran hutan dan lahan juga sering terhalang oleh kebijakan yang tidak segera ditindaklanjuti. Dinamika politik yang saling memiliki kepentingan, perbedaan pandangan, serta tujuan jadi faktor yang secara tidak langsung mempengaruhi pemadaman kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Menjadikan dampak yang ditimbulkan seperti asap dan

kerusakan ekosistem semakin besar. Hal ini juga didukung pernyataan dari narasumber berikut:

“Udah kejadian separah ini, tapi yang diatas (Pemerintah dan Legislatif) kayaknya belum klop dan satu tujuan buat madamin api. Jadi ya malah makin parah kan dampaknya. Baru pada satu tujuan kalau udah mereka juga merasakan dampaknya langsung. Misalnya kabut asap.” (Wawancara dengan Informan7 dan 6, pada 01 September 2019).

Pernyataan informan7 diperkuat oleh narasumber lain mengeluhkan dinamika perpolitikan yang tidak berjalan untuk memudahkan pemadaman kebakaran dan lahan:

“Yah gimana lagi, kalau udah urusan dinamika politik begini ya kita Cuma bisa berusaha semaksimal kita untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan” (Wawancara dengan informan1, pada bulan September 2019)

Faktor politik lain yang dinilai sangat mempengaruhi adalah hubungan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah provinsi. Hubungan koordinasi dan komunikasi hanya terjadi saat kebakaran hutan dan lahan saja. Belum secara intens dilakukan oleh baik itu pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten, maupun sebaliknya. Hal tersebut peneliti temukan dalam wawancara berikut:

“Kalau kami biasanya menunggu permintaan dari kabupaten. Kalau mampu kami penuhi ya kami penuhi, kalau belum kami usahakan meminta bantuan ke pusat. Biasanya pas ramai kebakaran saja baru dihubungi.” (Wawancara dengan informan12, pada bulan September 2019)

Temuan ini juga diperkuat dengan hasil wawancara dengan narasumber lain sebagai berikut:

“Kami juga berharap dukungan dari provinsi sebenarnya. Dukungan pada kebijakan terutama. Tapi yang kami sering dapat ya sebatas peralatan terutama alat berat. Masih kurang kalau bagi kami. Tapi memang provinsi Riau kan gak hanya Pelalawan doang” (Wawancara dengan informan4, pada bulan Agustus 2019).

Temuan peneliti lain adalah faktor politik bukan sesuatu hal besar yang dapat mempengaruhi pengendalian kebakaran hutan dan lahan bagi tim di lapangan. Menurut yang peneliti temukan, jika terlalu berkutat pada urusan dinamika politik, kebakaran malah akan semakin parah dan menimbulkan dampak yang parah. Hal ini peneliti temukan dalam wawancara dengan narasumber seperti berikut:

“Kami yang di lapangan udah gak ngurusin politik di tingkat atas kalau udah berhadapan langsung sama api. Penting kita usaha buat memadamkan api. Tapi kalau politik ini jadi hambatan ya kasihan warga Riau terutama Pelalawan disini” (Wawancara dengan informan8, pada bulan Agustus 2019)

5.1.2.3. Lingkungan Sosial dan Budaya

Faktor lain yang menjadi penentu pengendalian tentang sosial-budaya masyarakat Pelalawan khususnya. Tak jarang masyarakat juga aktif dalam mendukung pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Namun masih ada yang enggan untuk membantu, selain karena belum merasa ada kemampuan yang cukup untuk membantu, namun juga ketakutan akan dituduh sebagai penyebab kebakaran.

Masyarakat yang tinggal di sekitar kawasan hutan, Kabupaten Pelalawan misalnya, sering menggunakan metode bakar untuk membuka lahan. Selain karena lebih murah dan mudah, pembukaan lahan dengan metode bakar juga meningkatkan kesuburan tanah. Hal tersebut yang disampaikan Kabid Perkebunan Kabupaten Pelalawan;

“Kalo masyarakat sih tergantung, kadang ada yang mau bantu; Kadang ada juga yang ndak mau, takutnya dituduh yang membakar, padahal dulu kalo bersihkan lahan memang pake sistem bakar. Soalnya biaya murah dan cepat subur ke tanah.” (Wawancara dengan informan3, pada 2 Juli 2018)

Temuan tersebut juga diperkuat dari hasil wawancara narasumber lain sebagai berikut:

“Menurut sebagian masyarakat disini, lebih mudah dan murah untuk meningkatkan kesuburan tanah sekaligus membuka lahan dengan metode bakar, Bu. Tapi Bu, juga ada beberapa kasus bahwa mereka itu dibayar sama perusahaan buat bakar area tertentu.” (Wawancara informan4, pada 12 Agustus 2018).

Pembukaan lahan sendiri sebenarnya dapat dilakukan dengan metode lain selain metode bakar. Namun, pengetahuan yang minim membuat masyarakat lebih memilih untuk membuka lahan dengan cara membakar. Masih diperlukannya penyuluhan lebih lanjut agar masyarakat sadar akan resiko besar bila membuka lahan dengan cara metode bakar. Hal tersebut disampaikan oleh Kasi Pengendalian Perubahan Iklim dan Pencegahan Karhutla DLHK Provinsi Riau seperti berikut:

“Masih minimnya pengetahuan dan kesadaran masyarakat terhadap dampak buruk dari perilaku pembakaran hutan dan lahan. Maka perlu adanya penyuluhan kepada masyarakat tentang pelestarian dan teknik pembukaan lahan tanpa membakar.” (Wawancara kepada informan12, pada 13 September 2019).

Penilaian tentang metode bakar yang lebih banyak dampak buruknya dibandingkan dengan dampak baiknya juga dikuatkan oleh narasumber lain. Yang pernyataannya sebagai berikut:

“Kalau bisa dikendalikan dengan baik, sebenarnya dampaknya gak akan besar. Tapi yang sering terjadi sekarang malah banyak pembukaan lahan dengan metode bakar itu malah gak terkendali. Sering ditinggal juga habis dibakar kecil, eh tau-tau meluas” (Wawancara kepada informan1, pada 3 Juli 2019).

Lahan Kabupaten Pelalawan yang sebagian besar adalah gambut semakin menyulitkan proses pemadaman api. Saat lahan gambut sudah terbakar sampai dalam tanah, proses pemadaman menjadi sangat sulit. Tak jarang, walau nampak sudah padam, bara api yang masih menyala di dalam tanah gambut akan merambat melalui bawah tanah dan membakar area yang belum terbakar. Temuan tersebut peneliti dapatkan dari narasumber sebagai berikut:

“Kalau udah gambut yang terbakar itu, perlu waktu lama buat madamin apinya. Gak Cuma permukaan yang dimatiin apinya, yang dibawah tanah pun kami semprot. Biar gak nyebar lewat bawah tanah” (Wawancara kepada informan8, pada bulan Agustus 2019)

Temuan peneliti juga terkait kesadaran masyarakat akan pentingnya menjaga lahan gambut yang memang luas untuk di provinsi Riau terutama Kabupaten Pelalawan. Pemberian informasi dan sosialisasi peneliti nilai perlu untuk segera diberikan terutama terkait dampaknya yang cukup parah. Temuan peneliti ini didukung dengan pernyataan narasumber dalam sebuah wawancara seperti berikut:

“Saya kira masih banyak masyarakat yang belum sadar bahwa lahan gambut itu susah dipadamkan bila terbakar. Mereka asal bakar saja tanpa mengatur terkait luas lahan yang harus dibakar, dan wilayah mana yang memang tidak

diperbolehkan untuk dibakar” (Wawancara kepada informan10, pada bulan Desember 2018).



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.4
Kobaran Api Yang Ditemui
Petugas Pada Saat di Dalam Hutan.

Narasumber lain pun memberikan informasi tambahan terkait proses pembakaran yang dahulu dilakukan oleh warga:

“Pada dasarnya, proses pembakaran hutan dan lahan dahulu itu penuh perhitungan. Bila perhitungannya tidak tepat akan ditunda proses pembukaan lahan dengan dibakar itu. Proses ini gak bisa dilakuin sendirian. Pun yang dibakar tidak langsung berbarengan satu area sekaligus. Namun dilakukan berpetak-petak, jadi lebih mudah dikendalikan” (Wawancara kepada informan2, pada bulan Agustus 2019)

Terkait dampak yang ditimbulkan akibat pembakaran hutan dan lahan, Kasi Kerusakan Lingkungan dan Pemulihan Lingkungan DLH Kabupaten Pelalawan juga menyampaikan hal yang senada. Ia juga menekankan agar aparat ikut turut andil dalam mencari dalang dari setiap aksi pembakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan;

“Kita harus sadar akibat yang ditimbulkan bencana ini begitu besar, dan saya minta kepada aparat untuk mencari dalang dari musibah ini dan menghukumnya dengan setimpal. Begitulah kira-kira Bu.” (Wawancara kepada informan 9, pada 13 September 2019).

Walau memiliki tingkat keaktifan dalam melakukan pemadaman kebakaran, namun peran masyarakat dalam upaya pencegahan dinilai masih minim. Hal ini dinilai menjadi penyebab bencana kebakaran hutan dan lahan sudah menjadi hal yang lumrah di Kabupaten Pelalawan. Kasat Reskrim Polres Pelalawan menilai bahwa pengawasan aktif masyarakat sangat berguna untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Apalagi bila pembakaran dilakukan oleh orang-orang yang memang punya kepentingan;

“Kebakaran ini sudah menjadi musibah tahunan bagi kita masyarakat Riau, khususnya Pelalawan ini. Kita sudah menyadari akibat dari bencana asap ini. Jadi, saya berharap kepada masyarakat kita sama-sama bertanggung jawab menjaga hutan dan mengawasinya dari orang-orang yang punya kepentingan” (Wawancara dengan informan 11, pada 20 September 2019)

Tidak hanya lingkungan sosial budaya yang ada di kelompok masyarakat yang banyak menyebabkan kebakaran hutan dan lahan terjadi akan tetapi di lingkungan kelompok perusahaan dalam membuka lahan yang mempunyai kepentingan besar korporasi yang dimilikinya saat ini. Hal itu diketahui dari Putusan Majelis Halim PN Pekanbaru pada tanggal 4 Februari 2020 yang membebaskan Syafrudin dengan pertimbangan seorang petani kecil (68 Tahun) dengan tingkat pendidikan rendah (tidak tamat SD) dalam proses pembakaran lahan. Sedangkan pada tahun 2015 Polda Riau telah menerbitkan SP3 terhadap 15 korporasi yang diduga terlibat kebakaran hutan dan lahan. Dan sudah seharusnya saat ini penegakan hukum lebih

serius kepada kebakaran yang disebabkan oleh pihak korporasi karena skala yang ditimbulkan lebih besar. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Laode M. Syarif sebagai Komisioner KPK periode tahun 2015-2019 :

“KPK tidak akan menyoal pelaku individual semata, tetapi akan fokus pada korporasinya agar dunia usaha negeri ini bersih dari praktik-praktik korupsi”

Kondisi ini menegaskan pernyataan dari Prof. Dr. Bambang Hero Saharjo, dan Dr.Ir. Basuki Wasis yang dikutip oleh Jikalahari (2020) dalam diskusi online yang telah berlangsung, pernyataan tersebut menyatakan bahwa:

“Terbakarnya lahan tidak menimbulkan kerugian bagi perusahaan. Dengan terbakarnya lahan, perusahaan tidak perlu membeli kapur untuk meningkatkan PH Gambut dan pemupukan. Fungsi keduanya sudah digantikan dengan adanya abu dari bekas kebakaran. Perusahaan juga tidak perlu membeli pestisida untuk mencegah serangan hama dan penyakit. Perusahaan juga diuntungkan karena jelas akan memangkas biaya operasional seperti upah tenaga kerja, bahan bakar, serta biaya-biaya lain yang dibutuhkan”

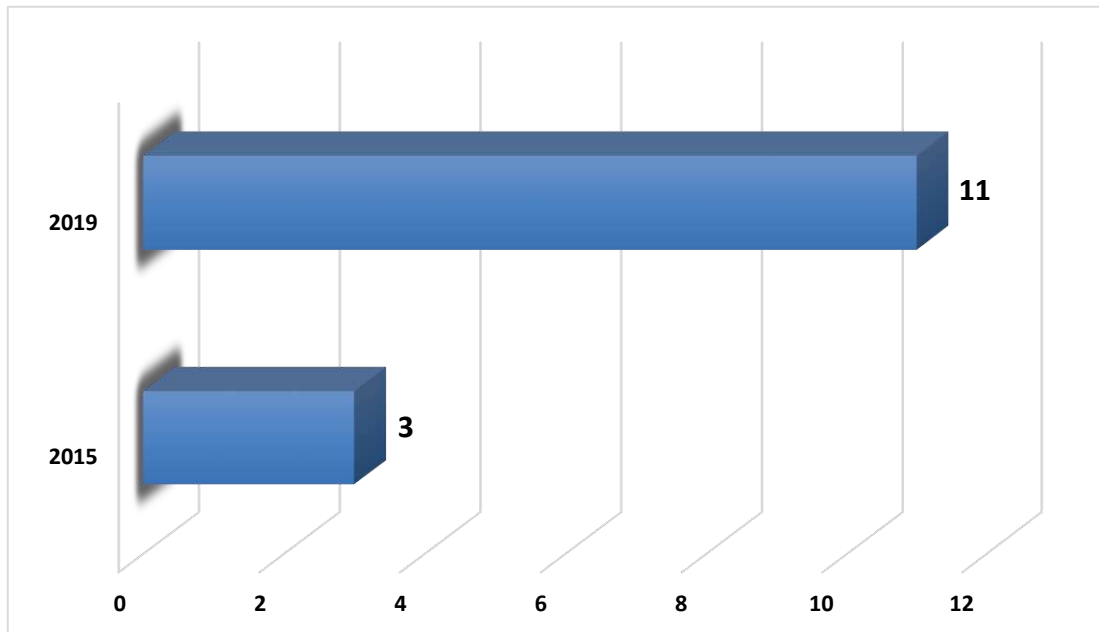
Jikalahari menemukan ada hubungan yang sebanding antara penegakan hukum dan luasan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Riau saat ini. Dimana semakin tegas penegakan hukum yang dilakukan, maka hal tersebut dapat memberikan tekanan kepada para pelaku untuk tidak lagi melakukan pembakaran hutan dan lahan. Hal itu dapat dilihat pada gambar 5.5 tentang Tren Hotspot, Karhutla, dan Penegakan Hukum dari tahun 2007-2018. Yang dilakukan oleh pihak Perusahaan atau Korporasi berikut ini.



Sumber: Jikalahari, 2019.

Gambar 5.5
Tren Hotspot, Karhutla, dan Penegakan Hukum

PT. Adei Plantation and Industry adalah salah satu perusahaan yang telah ditetapkan bersalah oleh PN Pelalawan pada tanggal 9 September 2014, dan dikuatkan putusan dari Pengadilan Tinggi Pekanbaru pada tanggal 13 Januari 2015 atas kelalaiannya yang mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup seluas 40 hektar terbakar yang terjadi pada tanggal 16 Juni 2013. Atas kelalaiannya tersebut PT Addei didenda sebesar 1,5 Milyar, dengan subside lima bulan kurungan penjara yang diwakili oleh Tak Kei Yoong (Direktur Utama). Pidana tambahan diberikan kepada PT. Adei dengan memulihkan lahan yang rusak akibat kebakaran seluas 40 hektar dengan biaya sebesar 15 Milyar. Sedangkan Danesuvaran yang merupakan GM PT. Adei divonis 1 Tahun kurungan penjara dengan denda sebesar 2 Milyar.



Sumber: Jikalahari, 2020.

Gambar 5.6
Jumlah Perusahaan Yang Terlibat
Dalam Pembakaran Hutan dan Lahan.

Berdasarkan Gambar 5.6 dapat diketahui bahwa dari tahun 2015 sampai pada tahun 2019 jumlah perusahaan yang terlibat dalam pembakaran hutan dan lahan di Riau, jumlahnya meningkat. Dimana diketahui bahwa pada tahun 2015 terdapat tiga perusahaan yang diproses melalui pengadilan, dan di tahun 2019 meningkat jumlahnya menjadi sebanyak 11 perusahaan. Dan selama tahun 2015 KLHK telah menggugat PT. JPP, dan PT. NSP. Kemudian di tahun yang sama memidanakan PT Triomas FDI, dan mencabut 3 izin korporasi (HTI dan Sawit). Sedangkan di tahun 2019 KLH menyegel 10 areal korporasi, dan Polda Riau menetapkan PT Sumber Sawit Sejahtera, dan PT Tesso Indag sebagai tersangka.

5.1.2.4. Sumber Daya Manusia

Faktor berikutnya yakni sumber daya manusia. Sumber daya manusia yang dikerahkan dalam penanganan bencana kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan masih sedikit yang memiliki personil dengan kapabilitas yang baik. Dengan kondisi tersebut, mereka harus siap siaga dan totalitas sewaktu-waktu jika diperlukan pemadaman. Kurangnya sumber daya yang memiliki kapabilitas baik dalam pemadaman dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan dinilai jadi penyebab menyebarnya kebakaran hutan dan lahan dengan cepat. Hal tersebut juga dinyatakan oleh Kasi Pengendalian Perubahan Iklim dan Pencegahan Karhutla DLHK Provinsi Riau:

“SDM banyak namun kita kekurangan SDM yang berkualitas dan mumpuni dalam mengatasi ataupun menangani karhutla, sehingga karhutla menyebar dengan cepat. Dalam hal ini perlunya upaya pemerintah terutama kementerian KLHK membentuk tim relawan penanggulangan bencana sebanyak-banyaknya, mengingat wilayah Indonesia memiliki hutan gambut yang sangat luas.” (Wawancara kepada informan5, pada 13 September 2019)

Hal senada juga kami dapatkan pada wawancara dengan narasumber lain sebagai berikut:

“Luas lahan gambut di Pelalawan itu luas sekali. Selama ini dalam pemadaman di cover oleh BPBD, Damkar dan Disbun. Instansi kami sendiri hanya membantu terkait pencegahan kebakaran dengan penyuluhan dan sosialisasi ke masyarakat” (Wawancara kepada informan9, pada bulan Agustus 2019).



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.7
Upaya Petugas Untuk Menghilangkan Asap
Setelah Api Padam di Lahan Gambut Kabupaten Pelalawan.

Tak jarang petugas lapangan dalam pemadaman kebakaran hutan dan lahan banyak mendapat bantuan sumber daya manusia dari masyarakat atau relawan, yang menandakan rasa tanggung jawab dan kepedulian terhadap dampak buruk dari kebakaran di kawasan hutan dan lahan. Seperti yang dinyatakan Kabid Damkar kabupaten Pelalawan;

“Kalau masalah SDM, selain dari para petugas, saya lihat dari masyarakat juga banyak yang membantu untuk melakukan pemadaman ini ya Bu. Bahkan banyak juga saya lihat relawan-relawan yang ikut membantu, karena memang menurut saya, ini menjadi tanggung jawab kita bersama bukan hanya petugas saja saja. Begitu Bu.” (Wawancara kepada informan6, pada 16 September 2019)

Peneliti juga menemukan bahwa sebagian masyarakat dan atau relawan yang ikut membantu pemadaman api belum memiliki kapabilitas guna memadamkan api. Juga belum ada regulasi khusus yang mengatur tentang keterlibatan masyarakat dan relawan dalam memadamkan api langsung.

“Sepertinya memang belum ada regulasi yang mengatur keterlibatan warga biasa atau relawan dalam membantu tugas kami. Kalau ada regulasi yang paling tidak memberikan jaminan hidup atau asuransi buat warga atau relawan, apalagi sekalian buat petugas kami di lapangan juga.” (Wawancara kepada informan4 pada 30 Agustus 2019).

Fenomena tersebut juga didukung oleh pernyataan narasumber yang peneliti wawancarai sebagai berikut:

“Secara kuantitas harus diakui bahwa apa yang dilakukan tenaga relawan sangat membantu kami. Namun laporan dari tim kami di lapangan, secara kualitas memang masih dibawah rata-rata standar tim kami. Terutama yang di lapangan.” (Wawancara kepada informan7 pada bulan Agustus 2019)

Hal ini juga diperburuk dengan fasilitas sarana dan prasarana yang belum memadai. Baik itu petugas pemadamnya sendiri, masih belum dapat mengendalikan kebakaran dengan frekuensi yang besar. Termasuk masyarakat dan relawan yang ikut terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Sepeti yang diutarakan oleh pendapat dari narasumber berikut:

“Kadang relawan ya cuma dilengkapi alat pemadaman diri seadanya. Padahal paling gak sarana dan prasarana per personil yang dipakai standar BPBD atau Damkar kalau mau ikut memadamkan api. Apalagi alat berat kan gak mungkin kalau mau dibantu sama tim relawan” (Wawancara kepada informan8, pada bulan September 2019).

Selain keberadaan masyarakat dan relawan, terdapat juga relawan atau warga yang dibina oleh perusahaan perkebunan di kabupaten Pelalawan. Warga atau relawan

ini dilatih untuk ikut membantu memadamkan kebakaran hutan dan lahan. Keberadaan mereka diharapkan mampu membantu tim dari instansi pemerintah seperti BPBD, Damkar, atau Disbun. Atau setidaknya mampu memberikan informasi terkini ke instansi terkait kebakaran dan hutan untuk segera dipadamkan. Seperti yang diungkapkan oleh narasumber dari berikut:

“Selain melengkapi sarana dan prasarana, perusahaan di bidang perkebunan juga wajib membina masyarakat sekitar untuk ikut membantu memadamkan api kebakaran atau menghubungi dinas terkait untuk memadamkan api. Biasanya dipanggil Masyarakat Peduli Api.”(Wawancara dengan informan2, pada 4 Juli 2018).

Temuan peneliti ini juga diperkuat oleh pendapat narasumber lain yang diwawancarai sebagai berikut :

“Perusahaan kami beri peraturan untuk dapat membina masyarakat agar waspada terhadap aksi pembakaran hutan dan lahan dan juga pengendaliannya. Dengan peralatan dari perusahaan.”(Wawancara dengan informan1, pada Desember 2018).

Tak hanya perusahaan, Pemerintah Daerah Riau melalui Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan memiliki tim pemadam bernama Manggala Agni. Manggala Agni sendiri seyogyanya dibentuk untuk terjun melakukan pemadaman kebakaran terutama jika kebakaran berada di wilayah hutan. Manggala Agni dibentuk berdasarkan UU pasal 47 Tahun 1999 tentang kehutanan. Temuan tersebut juga seperti yang disampaikan narasumber sebagai berikut:

“Kalau dari kami ada Manggala Agni. Secara sarpras sudah sesuai standar untuk berada di garis depan pengendalian kebakaran hutan. Kawasan yang dipegang oleh brigade ini diutamakan untuk wilayah hutan dan area konservasi saja. Begitu.” (Wawancara dengan informan12, pada bulan Juli 2019)

Beberapa instansi pemerintah juga masih mengirimkan bantuan berupa personil untuk ikut membantu memadamkan api. Salah satunya adalah Polres Pelalawan. Selain melalui satuan di Polres, bantuan personil pemadam juga dikirimkan melalui Polsek terdekat dari lokasi kebakaran. Temuan ini peneliti dapatkan dari wawancara dengan informan 11 sebagai berikut:

“Polres Pelalawan juga bantu kirim orang untuk ke lokasi kebakaran. Biasanya itu kita minta bantuan Polsek terdekat atau Babinsa yang ada disana” (Wawancara dengan informan11, pada bulan September 2019).

Peneliti juga menemukan masih adanya instansi yang belum memiliki kapabilitas personil tidak merata yang dikirimkan untuk pemadaman masih minim. Terutama dalam menggunakan alat-alat pemadaman besar seperti semprotan air. Bahkan masih banyak yang masih menggunakan cara tradisional, seperti menggunakan ranting dengan daun yang basah untuk melakukan pemadaman. Hal ini diperkuat dengan pernyataan narasumber sebagai berikut:

“Laporan dari tim di lapangan memang masih ada orang kiriman dari dinas tertentu masih menggunakan cara tradisional untuk memadamkan api. Namun itu lebih baik daripada tidak membantu sama sekali.” (Wawancara dengan informan3, pada bulan Juli 2019)

Pernyataan narasumber ini pun juga diperkuat oleh instansi lain sebagai berikut:

“Tim dari BPBD kalau gak Damkar yang sering madamin api besar. Kalau yang dari dinas lain biasanya hanya kebakaran kecil yang ada di sekitar kebakaran besarnya. Ya mau gimana lagi Bu, daripada kenapa-kenapa kan.” (Wawancara dengan informan10, pada bulan Agustus 2019)

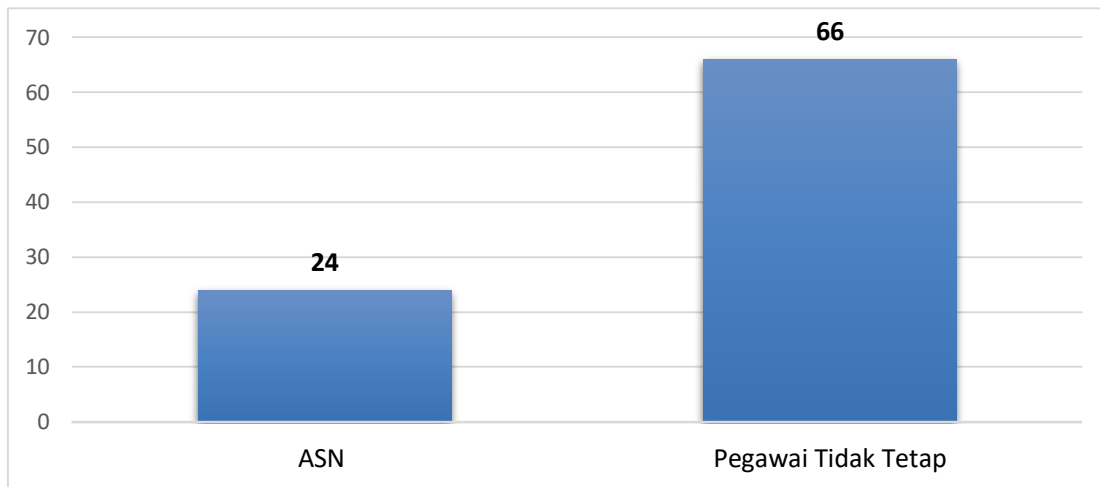


Sumber: Dokumen Peneliti, 2019.

Gambar 5.8
Wawancara Peneliti dengan Pihak
Kepolisian Kabupaten Pelalawan.

Sebagai Badan Daerah yang bergerak dibidang kebencanaan, BPBD Kabupaten Pelalawan didukung dengan 24 (dua puluh empat) orang sumber daya Aparatur Sipil Negara. Dalam membantu pelaksanaan tugas dan fungsinya, BPBD Kabupaten Pelalawan mempekerjakan 66 (enam puluh enam) orang Tenaga kontrak yang terdiri dari 20 (dua puluh) orang tenaga administrasi, 3 (tiga) orang petugas kebersihan, 1 (satu) orang petugas jaga gudang, 1 (satu) petugas teknisi gudang, 39 (tiga puluh sembilan) petugas pemadam kebakaran dan 2 (dua) orang petugas keamanan kantor. Secara keseluruhan, sumber daya manusia dalam menunjang kinerja BPBD Kabupaten Pelalawan berjumlah 84 (delapan puluh empat) orang.

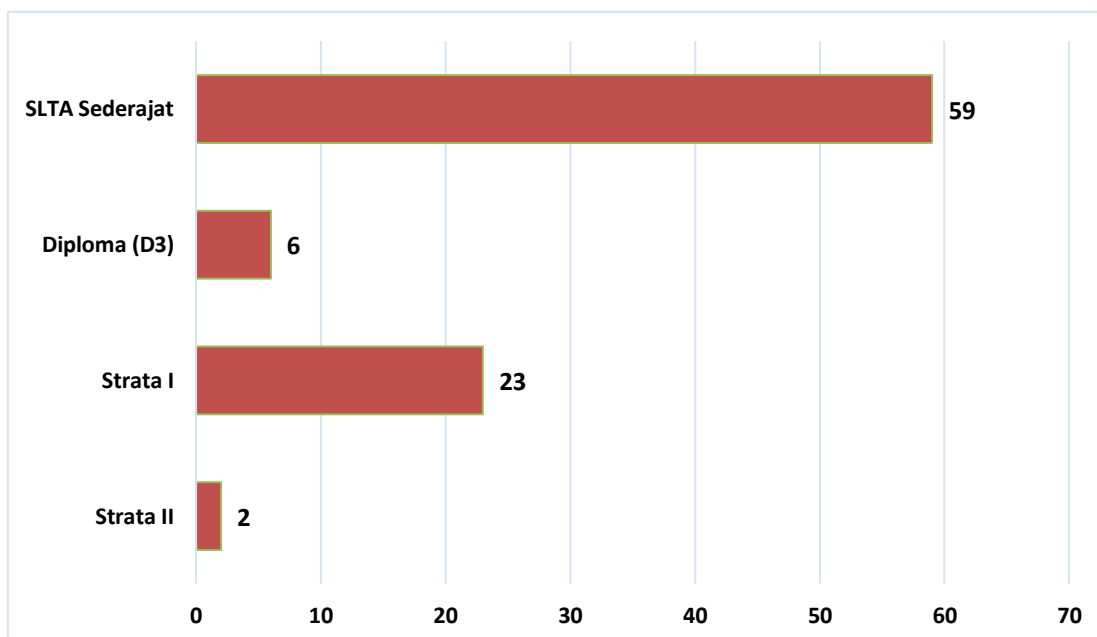
Adapun komposisi sumber daya manusia BPBD Kabupaten Pelalawan pada tahun 2016 dapat dilihat pada Gambar berikut:



Sumber : BPBD Kabupaten Pelalawan, 2018.

Gambar 5.9
Jumlah Sumber Daya Manusia
BPBD Kabupaten Pelalawan

Kapasitas dan kapabilitas aparaturnya dipengaruhi dan berkaitan erat dengan tingkat pendidikan. Sumber daya Aparatur Sipil Negara dan PTT BPBD Kabupaten Pelalawan jika dikelompokkan berdasarkan tingkat pendidikan, sebagaimana ditunjukkan Tabel 2.3, pendidikan Strata-1 dengan rasio mencapai 25,50 % (23 orang) dan Strata-2 dengan rasio 2 % (2 orang) Diploma (D-3) dengan rasio 7 % (6 orang) dan SLTA sederajat 65,5 % (59 orang). Sebagaimana ditunjukkan dalam Gambar 5.8 berikut ini yang terkait dengan jumlah SDM berdasarkan tingkat pendidikannya.



Sumber: BPBD Kab.Pelalawan, 2016.

Gambar 5.10
Jumlah Sumber Daya Manusia BPBD
Kabupaten Pelalawan Berdasarkan Tingkat Pendidikan

Berdasarkan data yang didapatkan oleh peneliti di lapangan, dapat diketahui bahwa dalam operasi pemadaman karhutla di Kabupaten Pelalawan terdapat 18 (delapan belas) instansi atau organisasi yang terlibat, yakni terdiri dari:

Tabel 5.1
Daftar Stakeholder Pengendali Karhutla
di Kabupaten Pelalawan

No	Stakeholders
1.	BPBD Kabupaten Pelalawan
2.	Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan
3.	Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan
4.	Satpol PP & Damkar Kabupaten Pelalawan

5.	Polres Pelalawan
6.	Dinas Kesehatan Kabupaten Pelalawan
7.	Masyarakat Peduli Api (MPA)
8.	Kelompok Tani Peduli Api (KTPA)
9.	Perusahaan-perusahaan perkebunan sawit di Pelalawan
10.	Manggala Agni
11.	Satgas Karhutla di tingkat Kecamatan Pelalawan
12.	Regu Pemadam Api (RPA) di tingkat desa Pelalawan
13.	Puslakdamkarhutla Provinsi Riau
14.	BPBD Provinsi Riau
15.	BMKG Provinsi Riau
16.	Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau
17.	TNI (AD-AU)
18.	LSM

Di antara delapan belas instansi/organisasi itu, terdapat empat (4) instansi pemerintah daerah dan satu (1) organisasi yang menjadi salah satu aktor kunci yang memiliki pengaruh paling besar dalam penentuan keputusan operasional pengendalian karhutla di Kabupaten Pelalawan yang tetap bersinergi dengan Pemerintah Pusat, yaitu:

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD)
2. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Pemadam Kebakaran (Damkar)
Kabupaten Pelalawan
3. Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan (Disbun)

4. Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pelalawan (DLH)
5. Kepolisian Resor (Polres) Kabupaten Pelalawan

5.1.2.5. Sarana dan Prasarana

Kondisi sarana serta prasana dinilai masih belum cukup. Kurangnya sarana dan prasarana akan menyebabkan sulitnya proses pemadaman kebakaran hutan dan lahan. Hal tersebut diperparah dengan kondisi medan yang kadang sulit untuk dicapai. Hal ini peneliti temukan dari wawancara dengan Staf Kedaruratan dan Logistik BPBD Kabupaten Pelalawan:

“Kalau kami lihat sarana dan prasarana kita yang tersedia saat ini sangat tidak mencukupi sekali untuk menangani kebakaran yang sangat parah ini, belum lagi kadang medannya begitu berat.”(Wawancara kepada informan5 pada 16 September 2019).



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.11
Sarana Prasarana Untuk Pengendalian Karhutla
BNPB Kabupaten Pelalawan

Temuan ini juga diperkuat dengan pernyataan lain dari narasumber lain seperti berikut:

“Sebagai koordinator dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan, mau tidak mau paling tidak secara sarana dan prasarana kami harus lengkap. Kami juga yang harus ada di garis depan untuk melakukan pemadaman kebakaran hutan dan lahan” (Wawancara kepada informan4 pada 16 September 2019).

Penanganan yang selama ini cenderung dilakukan sendiri-sendiri oleh setiap organisasi membuat penanganan semakin tidak mudah. Hal tersebut kemudian diperparah dengan tidak meratanya kondisi sarana dan prasarana di setiap organisasi. Sejauh pengamatan peneliti, hanya BPBD dan Dinas Satpol PP dan Damkar yang memiliki sarana dan prasarana yang memadai. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Kasi Damkar Kabupaten Pelalawan;

“Memang kalo yang paling lengkap itu memang yang di BPBD, Bu. Semua ada di sana, paling hanya water-bombing yang meminta dari provinsi.” (Wawancara kepada informan7, pada 9 September 2019)

Pada salah satu stakeholder dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan, yaitu Polres Pelalawan, peneliti menemukan bahwa jika diperlukan, *water cannon* milik satuan Brigadir Mobil (Brimob) juga bisa digunakan untuk keperluan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Informasi ini didapatkan peneliti dari pernyataan wawancara sebagai berikut:

“Kalau memang diperlukan, Water-Canon dari satuan brimob juga sering dikerahkan. Yang penting segera padam apinya.” (Wawancara kepada informan11, pada bulan Agustus 2019)



Sumber: Dokumen Peneliti, 2019

Gambar 5.12
Sarana Prasarana Untuk Pengendalian Karhutla
Di Dinas Pemadam Kebakaran Kabupaten Pelalawan.

Peneliti juga menemukan bahwa sarana dan prasarana menjadi faktor penting dalam proses pemadaman kebakaran hutan dan lahan. Kurangnya sarana dan prasarana menjadi penghambat proses pemadaman dan juga pencegahan kebakaran. Pengerahan personel yang kapabel dalam memadamkan api, akan tidak berjalan maksimal bila sarana dan prasarana yang ada belum memadai. Seperti yang diungkapkan oleh Kabid Damkar Kabupaten Pelalawan;

“Sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang menjadi penghambat pencegahan dan pemadaman. SDM dan peralatan tidak ada sama dengan bohong Bu. Seperti ada sumur tapi tidak ada alat untuk mengambilnya.” (Wawancara kepada informan6, pada 9 September 2019)



Sumber: Peneliti, 2019.

Gambar 5.13
Penggunaan Peralatan Untuk Mengendalikan
Kebakaran Hutan Dan Lahan

Temuan tersebut juga diperkuat dengan pernyataan dari narasumber dari instansi lain sebagai berikut:

“Di instansi kami alat pemadaman masih kurang. Mungkin kalau untuk kebakaran dalam area dan skala kecil masih bisa tangani. Bagaimana yang luasnya bias mencapai beberapa hektar?” (Wawancara kepada informan2, pada 24 Februari 2019)

Peneliti juga menemukan bahwa tidak sedikit perusahaan yang belum melengkapi instansinya dengan sarana dan prasarana untuk pemadaman kebakaran. Beberapa ada yang sudah melengkapi, namun masih belum sesuai standar yang ditetapkan. Padahal sudah ada aturan yang mewajibkan setiap korporasi atau perkebunan di Provinsi Riau khususnya di Kabupaten Pelalawan untuk melengkapi

perusahaannya dengan sarana dan prasarana pemadaman kebakaran. Temuan peneliti ini juga dikuatkan oleh narasumber lain sebagai berikut:

“Sudah ada aturannya. Untuk perusahaan melengkapi dirinya sarana dan prasarana pemadaman kebakaran. Tapi ya gitu, masih bandel. Ada yang belum sesuai standar, bahkan gak ada perlengkapannya sama sekali. Setahu saya yang atur itu dinas perkebunan” (Wawancara kepada informan12, pada 13 September 2019)

Temuan ini kemudian ditambahkan oleh informan lain melalui wawancara sebagai berikut:

“Kami meminta agar perusahaan untuk melengkapi diri mereka dengan sarana dan prasarana pemadaman kebakaran. Jika sewaktu-waktu terjadi kebakaran di dekat tempat mereka, bisa kita mintai bantuan personil dan atau alat pemadam kebakaran” (Wawancara kepada informan1, pada bulan September 2019)

Pada beberapa instansi memang tidak memiliki sarana prasarana guna melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Namun memiliki fokus lain guna mengurangi angka kebakaran hutan dan lahan. Salah satunya adalah pencegahan. Peneliti juga menemukan bahwa sarana dan prasarana yang dimiliki memiliki perbedaan karena fokus arahnya berbeda:

“Dinas kami memang lebih fokus pada pencegahan. Jadi kalau alat pemadaman hanya seadanya saja. Tapi kalau sarana dan prasarana untuk pencegahan kami ada sendiri. Termasuk personilnya.” (Wawancara kepada informan10, pada bulan Agustus 2019).

Temuan peneliti ini juga diperkuat dengan wawancara dari narasumber lain sebagai berikut:

“Fokus pencegahan seperti instansi kami jelas beda dengan pemadaman. Makanya secara sarana maupun prasarana kami memiliki perbedaan dengan instansi yang memang fokus dalam memadamkan api di lapangan. Namun jika sewaktu-waktu diperlukan instansi tetap punya alat yang bisa sedikit

membantu kerja tim lapangan” (Wawancara kepada informan9, pada bulan Agustus 2019).

Sarana dan Prasarana yang ada di tingkatan lebih kecil seperti kecamatan masih minm.Peralatan yang memang diperuntukkan untuk kebakaran dengan skala besar dipusatkan di Ibukota Kabupaten Pelalawan.Jadi diperlukan waktu untuk alat-alat pemadaman kebakaran dengan skala besarsampai ke lokasi. Temuan peneliti ini juga diperkuat dengan pernyataan narasumber sebagai berikut:

“Kadang alat dari Pos Kecamatan seperti disini itu kurang kuat buat memadamkan api. Harus menunggu bantuan juga dari pusat Bu, dan kadang jauh juga pusat kota ke titik api.” (Wawancara kepada informan8, pada bulan Agustus 2019)

Informasi ini juga diperkuat dengan pernyataan dari narasumber lain sebagai berikut:

“Memang belum merata peralatan untuk pemadaman kebakaran hutan dan lahan.Kebanyakan belum berada di daerah yang rawan kebakarannya tinggi.” (Wawancara kepada informan3, pada bulan September 2019)

Gedung Kantor BPBD Kabupaten Pelalawan terdiri dari 2 (dua) gedung, 1 gedung kantor BPBD dan 1 lagi digunakan sebagai gedung serbaguna,gedung ini mulai digunakan pada tahun 2013. Lokasinya yang berada di Komplek Perkantoran Bhakti Praja dan dekat dengan akses lintas timur sehingga memudahkan dalam penyelenggaraan koordinasi, perencanaan, dan penanggulangan bencana.

Setiap Bidang/Sekretariat memiliki fasilitas penunjang berupa peralatan dan perlengkapan kerja. Untuk memperlancar mobilitas dan operasional kerja pegawai BPBD juga tersedia 1 (satu) unit mobil operasional, 1 (satu) unit mobil jabatan, untuk penanggulangan bencana BPBD mempunyai 5 (lima) unit Kendaraan bermotor yang

terdiri dari 2 (dua) unit kendaraan roda 2, 1 (satu) unit mobil rescue, 1 (satu) unit mobil serbaguna dan 1 (satu) unit mobil tanki serta 3 (tiga) unit perahu dengan rincian 1(satu) unit perahu polithelyn serta 1 (dua) buah perahu karet, BPBD Kabupaten Pelalawan memiliki dan menggunakan sarana dan prasarana.

5.1.2.6. Anggaran

Terkait pendanaan yang digunakan dalam penanggulangan kebakaran dan hutan, masih terdapat beberapa instansi yang masih menggunakan dana internal organisasinya. Dari pendanaan internal itu, yang dialokasikan untuk proses pemadaman maupun pencegahan masih sangat minim. Hal ini terungkap dalam wawancara dengan Kabid Perkebunan, Dinas Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Pelalawan Abdul Rahman, SP.

“Wah, soal dana kami ndak bisa banyak bicara. Sebab, selama ini terus terang dana untuk pemadaman karhutla masih dari instansi kami sendiri (disbun) dan itu sangat minim. Mau bagaimana lagi, Bu.”(Wawancara kepada informan1, pada 12 Juli 2019).

Kondisi penggunaan yang masih menggunakan dana internal instansi pemerintahan juga diungkapkan narasumber lain:

“Kalau di kami anggaran ya terbatas untuk pemadaman. Itupun sebenarnya yang dianggarkan untuk kejadian kayak kebakaran hutan dan lahan kemarin masih minim. Kami akali sebisa mungkin agar mencukupi.”(Wawancara kepada informan6, pada 30September 2019).

Bencana kebakaran sendiri adalah salah satu jenis bencana yang sulit diprediksi. Baik untuk detail lokasi, luasan, hingga dampaknya bencana itu. Bencana jenis ini baru dapat terdeteksi setelah ada selang waktu tertentu. Bahkan dengan teknologi satelit, yang mampu mendeteksi kebakaran dengan area minimal terbakar

tertentu. Kondisi di atas diperlukan adanya persiapan anggaran darurat guna memadamkan kebakaran hutan dan lahan. Hal ini disampaikan oleh narasumber lain sebagai berikut:

“Saya pikir pemerintah kabupaten Pelalawan memang perlu mengalokasikan dana darurat untuk pemadaman kebakaran hutan dan lahan yang gak sedikit. Mengingat Pelalawan juga punya gambut itu luas. Jadi ya memang sangat rawan dipakai orang yang punya kepentingan” (Wawancara kepada informan12, pada 10 September 2019).

Anggaran darurat yang digunakan berbagai instansi atau dalam tim Posko Karhutla diharapkan memang sesuai dengan penggunaannya. Mengingat bencana kebakaran hutan dan lahan ini sulit diprediksi, maka penganggaran perlu disiapkan bahkan dalam kondisi terburuk atau terparah. Pendapat ini peneliti dapatkan dari salah satu sumber instansi pemerintah sebagai berikut:

“Bencana yang susah diprediksi seperti kebakaran hutan dan lahan ini menurut saya pribadi perlu dianggarkan dengan kemungkinan skenario terburuk. Biar tidak terkejut saat tiba-tiba dana kurang.” (Wawancara kepada informan2, pada 10 September 2019).

Dengan minimnya dana pada organisasi atau instansi tersebut, menjadikan terhambatnya proses penanganan atau pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Selain itu bencana kebakaran yang tidak bisa diprediksi, menuntut adanya anggaran yang disiapkan guna pemadaman kebakaran hutan dan lahan. Durasi bencana kebakaran yang sampai berbulan-bulan, dengan area yang terbakar sangat luas membuat semakin terasanya anggaran untuk penanggulangan kebakaran yang minim. Fakta ini peneliti temukan dalam wawancara dengan Staf Kedaruratan dan Logistik BPBD Kabupaten Pelalawan:

“Gimana ya Bu, kebakaran hutan ini kan terjadi di luar dugaan ya dan terjadi pun lama sekali. Kadang-kadang sampai satu bulan bahkan lebih, belum lagi lahan yang terbakar itu sangat luas dan gambut. Jadi tambah susah untuk dipadamkan. Saya rasa anggaran dari pemerintah untuk pemadaman ini kecil kayanya Bu, makanya lama proses pemadamannya.” (Wawancara kepada informan4, pada 18 September 2019)

Dengan dana yang dinilai masih minim, masih belum sebanding dengan sulitnya pekerjaan yang dilakukan oleh petugas pemadam kebakaran. Kondisi geografis kebakaran yang kadang sangat jauh dari posko menjadi hambatan lain. Selain itu kesiapan anggota untuk selalu siaga, hingga tidak adanya jaminan kesehatan petugas lapangan menjadi salah satu penyebab hambatan lain dalam proses pemadaman kebakaran hutan. Hal ini ditemukan dalam wawancara kepada Staf Satpol PP di POSKO Kecamatan Ukui;

“Dana yang masih minim ini tak sebanding dengan pekerjaan kami. Padahal kami harus selalu siap seratus persen untuk totalitas ke lokasi kejadian karhutla. Kapanpun dan dimanapun. Bahkan, kalau pas lokasi karhutlanya jauh, tak jarang kami harus menginap. Boro-boro kami ingin ada semacam asuransi jiwa. Itu jauh sekali dari harapan.” (Wawancara kepada informan 8, pada 19 September 2019).

Meningkatnya anggaran untuk penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diharapkan oleh berbagai instansi. Dengan adanya penambahan anggaran ini, diharapkan proses penanggulangan berlangsung juga dengan cepat. Namun ada kekhawatiran munculnya oknum yang akan menyalahgunakan dana untuk penanggulangan kebakaran hutan dan lahan ini. Hal tersebut muncul saat wawancara dengan Kabid Kedaruratan dan Logistik BPBD Kabupaten Pelalawan:

“Sebaiknya pemerintah pusat menaikkan anggarannya, sehingga proses penanggulangannya lebih cepat. Namun perlu dibentuk tim pengawas karena bagaimanapun dana ini sangat sensitif dan rentan dikorupsi oleh oknum-oknum tertentu.” (Wawancara kepada informan9, pada 16 September 2019).

Beberapa organisasi pun memilih untuk mengirim bantuan berupa personil dan perlengkapan seadanya, yang hampir sama sekali tidak mengeluarkan dana. Hal ini dikarenakan memang tidak ada anggaran khusus di instansi mereka guna melakukan pemadaman kebakaran hutan dan lahan. Hal ini diungkapkan oleh narasumber sebagai berikut:

“Kami biasanya itu kirim bantuan personil sama alat seputnya kami. Biasanya juga bareng sama tim lain dari BPBD sama Damkar. Sifatnya voluntary, yang mau yang berangkat.” (Wawancara kepada informan11, pada 27 Agustus 2019).

Selain dana yang digunakan guna proses memadamkan api, dana yang digunakan untuk pencegahan kebakaran dinilai perlu juga disiapkan. Kondisi di Pelalawan, dana guna pencegahan masih sangat diperlukan ini sama seperti pemadaman masih minim. Dana tersebut berupa penyuluhan ke masyarakat maupun pembentukan perangkat pencegahan seperti sistem drainase. Hal tersebut diungkapkan oleh narasumber saat proses wawancara seperti berikut:

“Dana penyuluhan buat warga itu perlu dan sangat penting. Mereka agar tahu bahwa pembukaan lahan dengan metode bakar itu lebih banyak dampak negatifnya daripada dampak positifnya. Yang ada saat ini masih minim, karena memang instansi ini (BPBD) program penyuluhan tentang kebencanaan tidak cuma kebakaran hutan dan lahan.” (Wawancara kepada informan5, pada 27 Agustus 2019).

Temuan ini juga diperkuat dengan pernyataan narasumber lain bahwa dana untuk pencegahan masih minim. Terutama tentang penyuluhan kepada masyarakat, yang disampaikan seperti berikut:

“Kalau di instansi kami memang dana penyuluhan kepada masyarakat ada. Tapi ya itu Bu, belum cukup kalau digunakan untuk meng-cover seluruh wilayah di Kabupaten Pelalawan yang cukup luas. Mau gak mau ya hanya di daerah yang kami nilai benar-benar rawan terjadi kebakaran hutan dan lahan”(Wawancara kepada informan10, pada 29 Agustus 2019).

Untuk pendanaan yang digunakan untuk tim relawan diluar tim dari instansi pemerintahan, tidak ada penganggaran khusus. Namun beberapa relawan adalah kiriman dari perusahaan untuk membantu tim utama dalam proses memadamkan api. Jika aturan yang ada diikuti, maka seharusnya perusahaan memberikan anggaran khusus bagi orang yang dikirim untuk ikut memadamkan api. Hal ini disampaikan oleh narasumber kami sebagai berikut:

“Kalau relawan begitu kami belum ada anggaran khusus. Kasihan memang, mereka ikhlas membantu tapi belum mendapat perlindungan. Kalau ada apa-apa itu yang makin kasihan.”(Wawancara kepada informan7, pada 23 September 2019).

Begitu juga pernyataan yang diberikan dari narasumber lain sebagai berikut:

“Relawan yang murni ingin membantu itu Bu, memang perlu di apresiasi. Kalau misal mereka orang kiriman dari perusahaan ya harusnya ada pendanaan khusus dari perusahaan asal mereka dikirim”(Wawancara kepada informan7, pada 03 September 2019)

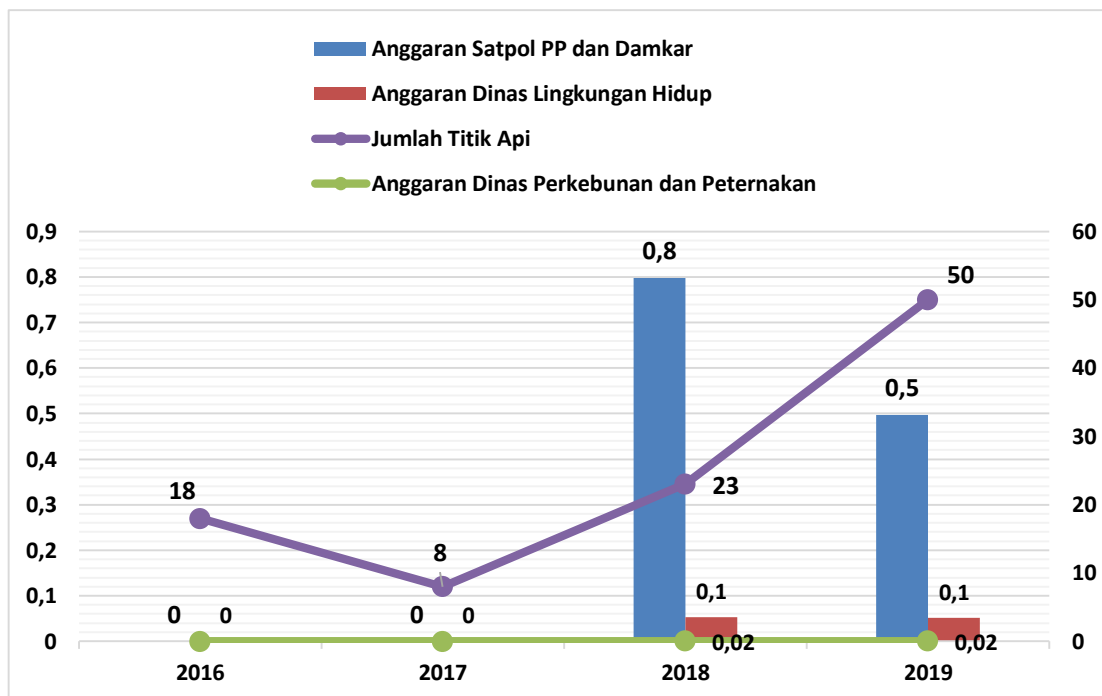
Berdasarkan data anggaran yang diperoleh dari RKPD tahun 2019 maka diperoleh gambaran bahwa pendanaan yang digunakan untuk melaksanakan program pada Satuan Polisi Pamong Praja dan Pemadam Kebakaran pada tahun 2018 memiliki anggaran sebesar Rp. 17,509,523,080.00 dengan jumlah program sebanyak 10

program dan jumlah kegiatan sebanyak 44 kegiatan. Dari hasil evaluasi diperoleh rata-rata capaian kinerja (output) sebesar 43.04% dan serapan anggaran sebesar 48.40 %. Badan Penanggulangan Bencana Daerah pada tahun 2019 memiliki anggaran sebesar Rp. 7,047,138,000.00 dengan jumlah program sebanyak 7 program dan jumlah kegiatan sebanyak 38 kegiatan. Dari hasil evaluasi diperoleh rata-rata capaian kinerja (output) sebesar 26.55 % dan serapan anggaran sebesar 19.06%.

Kondisi di atas apabila dilihat pada analisis anggaran Program Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan dengan indikator Cakupan Kejadian Kebakaran Hutan yang tertangani, anggaran yang digunakan di tahun 2018-2019 oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan diturunkan dari jumlah total anggaran belanja APBD tahun sebelumnya, sehingga hal tersebut menyebabkan meningkatnya persentase jumlah titik api sebesar 27% di Wilayah Kabupaten Pelalawan. Dimana pada tahun 2018 persentase jumlah titik api di Kabupaten Pelalawan yaitu 23% dengan jumlah absolut sebanyak 309 kejadian, dan kemudian di tahun 2019 meningkat menjadi 50% dengan jumlah absolut sebanyak 670 kejadian di semua wilayah Kabupaten Pelalawan. Sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 5.14 berikut ini

Dinas yang mengurus Program Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Hutan di Kabupaten Pelalawan saat ini yaitu BPBD, Satpol PP dan Pemadam Kebakaran, Lingkungan Hidup, dan Perkebunan dan Peternakan. Seperti diketahui bahwa anggaran untuk program pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan pada tahun 2019 di Dinas Satpol PP dan Pemadam Kebakaran oleh Pemerintah

Kabupaten Pelalawan diturunkan, sedangkan ke dua dinas yang lain yaitu Lingkungan hidup dan Perkebunan dan Peternakan relatif tidak berkurang akan tetapi jumlah anggarannya sangat kecil, jika dilihat dari total keseluruhan dana anggaran APBD Kabupaten pelalawan di tahun 2019.



Sumber: RPJMD 2016-2021 (data diolah).

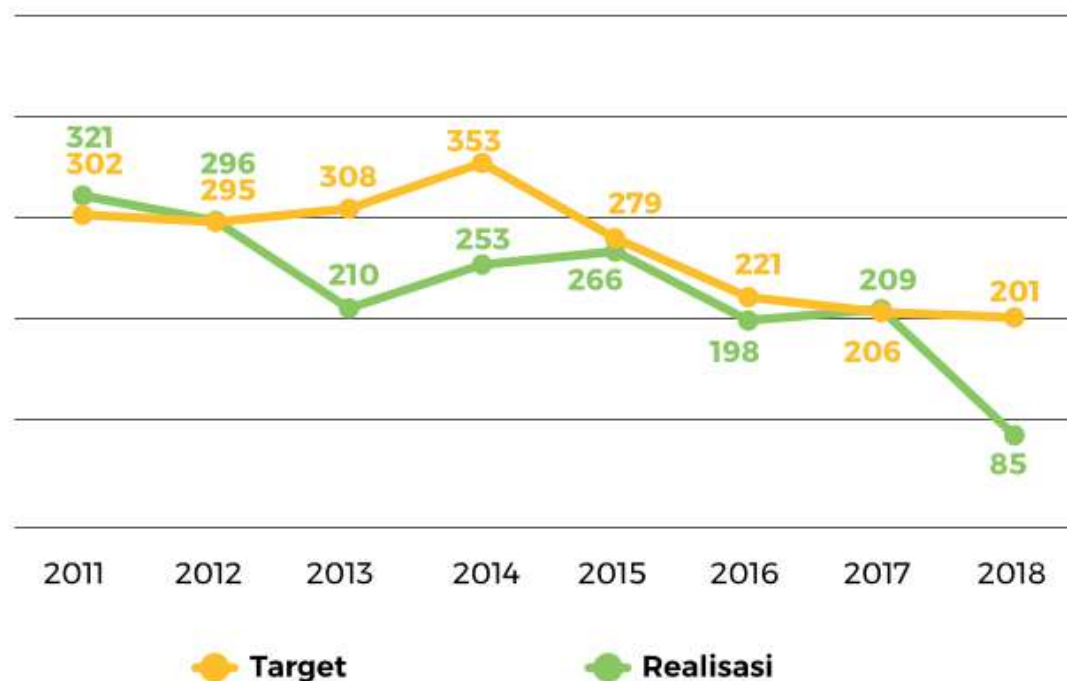
Gambar 5.14
Analisis Efektivitas Anggaran Program Pencegahan dan
Penanggulangan Kebakaran Hutan Di Kabupaten Pelalawan.

Tingkat penurunan anggaran program pada Satpol PP dan Pemadam Kebakaran pada tahun 2019 sebesar 0,3%, sedangkan untuk Dinas Lingkungan hidup dan Perkebunan peternakan tidak ada perubahan yaitu masing-masing sebesar 0,1% dan 0,002% dari jumlah total anggaran APBD Kabupaten Pelalawan. Pengurangan dan kecilnya anggaran yang dilakukan oleh beberapa Dinas untuk program

pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan tersebut menyebabkan peningkatan jumlah titik api, dikarenakan terganggunya koordinasi antar instansi yang mempunyai Tupoksi untuk menaggulangi peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan pada saat bencana tersebut terjadi secara bersamaan di berbagai titik api yang ada di setiap kecamatan di wilayah Kabupaten Pelalawan.

Selain pengurangan anggaran yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan, berdasarkan data yang diperoleh dari Jikalauhari (2020) ternyata saat ini masih banyak perusahaan yang tidak tertib dalam melakukan pembayarannya. Seperti misalnya PT Sawit Mas Nusantara yang tergabung dalam ASIAN AGRI melalui 14 anak perusahaannya melakukan pengemplangan Pajak senilai 2,5 Triliun. Uang hasil pajak tersebut mengalir ke dua perusahaan First Island Trust Company Ltd (Fitco) di Mauritius, dan Treston International Ltd di British Virgin Island. Dua perusahaan tersebut sebagai trustee untuk menampung uang hasil skandal pajak Asian Agri sebelum sampai ke Sukanto Tanoto. Dimana hal ini berpengaruh terhadap target capaian Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kehutanan di tingkat Nasional. Sumber PNBP dari sektor kehutanan termasuk pembayaran-pembayaran Dana Reboisasi (DR), Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH), Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan (Iuran IUPHH), Iuran Izin Usaha Pemanfaatan Jasa Lingkungan (Iuran IUPJL), Denda Pelanggaran Eksploitasi Hutan dan Ganti Rugi Tegakan (GRT), suatu persyaratan bahwa pohon-pohon yang ditebang secara ilegal oleh pemegang konsesi kayu akan dikenakan provisi sepuluh (10) kali lipat lebih tinggi dari tingkat provisi

yang diatur secara resmi. Adapun target capaian Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Kehutanan di tingkat Nasional dapat dilihat pada Gambar 5. 13 berikut ini:



Sumber: KLHK, 2018.

Gambar 5.15
Target dan Realisasi Penerimaan Negara Bukan Pajak
dari Sektor Kehutanan, Tahun 2011 s.d. 2018

5.1.3. Hasil Identifikasi Faktor-Faktor Penentu Pola Jejaring Organisasi Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.

Hasil analisis dan indentifikasi yang telah dilakukan oleh peneliti terkait dengan faktor yang menentukan di dalam pola jejaring organisasi untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau akan lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 5.2 berikut ini:

Tabel 5.2

Hasil Analisis Identifikasi Faktor Penentu Pola Jejaring Organisasi Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau

No	Faktor-faktor Yang menentukan pola jejaring organisasi	Hasil Identifikasi
1	Anggaran	Menjadi faktor penentu pertama yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Hal tersebut dikarenakan semua kegiatan yang berhubungan dengan program pengendalian kebakaran hutan dan lahan banyak membutuhkan pembiayaan dalam pelaksanaannya.
2	Lingkungan Politik	Menjadi faktor penentu kedua yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Hal itu dikarenakan semua pengambilan kebijakan melalui proses legislasi di DPRD Kabupaten Pelalawan. Dimana diperlukan jumlah dukungan yang kuat di dalam lingkungan Politik. Karena dapat mempengaruhi kebijakan perencanaan program, khususnya besar nilainya anggaran dan regulasi yang disahkan dalam paripurna DPRD Kabupaten Pelalawan saat ini.
3	Regulasi	Menjadi faktor penentu ketiga yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Hal itudikarenakan setiap langkah pengambilan kebijakan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan selalu berpedoman pada aturan yang berlaku saat ini.
4	Sumber Daya Manusia	Menjadi faktor penentu ke empat yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Dikarenakan Sumber Daya Manusia merupakan bagian dari impementor yang ada dalam sebuah regulasi kebijakan.
5	Sarana Prasarana	Menjadi faktor penentu ke lima yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Dikarenakan faktor ini merupakan faktor yang mendukung kinerja dari Organisasi dalam menangani pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.

6	Lingkungan Sosial dan Budaya	Menjadi faktor penentu ke enam yang berperan dalam pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Dikarenakan faktor inilah yang menentukan berhasil atau tidaknya sebuah program pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di masyarakat saat ini. Ketika Karhutla banyak terjadi di Kabupaten Pelalawan maka program tersebut dikatakan belum berhasil dilaksanakan di tengah masyarakat, akan tetapi sebaliknya bila masyarakat berhasil mengurangi besarnya titik api dalam budayanya membakar hutan untuk membuka lahan mereka maka hal itu dikatakan berhasil.
---	------------------------------	---

Sumber: Hasil Penelitian, 2019.

5.2. Pembahasan.

Kebakaran lahan dan hutan yang terjadi di setiap tahunnya telah banyak menyebabkan kerusakan lingkungan hidup yang sangat memprihatinkan. Akan tetapi saat ini dengan terjadinya pandemic Covid 19, hal itu banyak memberikan keuntungan bagi Bumi khususnya yang terkait dengan polusi udara, emisi karbon, dan kelestarian flora dan fauna. Menurut News.Com Australia (2020) mencatat tiga perubahan positif bagi bumi yang saat ini sedang terjadi dan wajib dipertahankan setelah masa pandemic Covid 19:

a. Polusi udara berkurang: pada saat sekarang ini di seluruh dunia terjadi penurunan polusi udara. Foto-foto satelit menunjukkan polusi udara jauh berkurang di Eropa dan China. Bahkan di Indonesia, langit biru yang sebelumnya tertutup oleh asap polusi kini terlihat cerah. Nitrogen dioksida akibat asap dari pembakaran BBM berkurang secara signifikan di kota-kota besar dunia dari Beijing, Paris, Madrid, dan Roma. Dimana diketahui bahwa banyaknya polusi tersebut menyebabkan penyakit paru-paru untuk manusia.

b. Emisi Karbon Turun: Emisi karbon dioksida juga mengalami penurunan di berbagai tempat di dunia. Di China turun 25% pada bulan Februari. Di prediksi, emisi gas rumah kaca di Eropa turun 24,4% tahun ini dikarenakan kebijakan *lockdown* yang diterapkan olehh pihak pemerintah. Konsumsi energy juga turun dimana-mana, misalnya saja di Italia turun 10% sejak diterapkannya kebijakan *lockdown*. Masyarakat jadi hidup lebih hemat energi.

c. Bumi jadi lebih indah dengan flora fauna: Kanal di Venesia jadi bersih karena lockdown dan tidak ada manusia. Lumba-lumba muncul di Sardinia, Italia. Musang langka muncul di tengah Kota Meppayur, India. Rusa di Kota Nara Jepang turun sampai ke Perkotaan.

Demikian juga diharapkan dengan tingkat kebakaran lahan dan hutan yang setiap tahunnya terjadi di Indoensia dapat berkurang, dikarenakann kebijakan yang sejalan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam mengurangi Pandemic Covid 19 khususnya di Kabupaten Pelalawan yang menjadi objek penelitian sekarang ini.

5.2.1. Pola Jejaring Antar Organisasi Pada Pemerintah Daerah Pelalawan Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Kabupaten Pelalawan

Hasil penelitian yang terkait dengan Pola Jejaring Antar Organisasi (*Inter-Organization Network*) Pada Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau yang dilihat dengan menggunakan teori dari Agranof (2007), Leach (2010), dan Perry (2004) telah dapat dketahui, ada empat indikator yang dapat dijadikan ukuran dalam melakukan sebuah penlitian yang fokusnya adalah pola jejaring inter-organisasi. Empat indikator

tersebut adalah: struktur organisasi, koordinasi organisasi, konsistensi program, prosedur perencanaan dan operasional. Dimana hasil penelitian dengan menggunakan keempat indikator tersebut pola jejaring interorganisasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan saat ini belum berhasil dilaksanakan, sehingga menyebabkan meningkatnya jumlah titik api di tahun 2019.

5.2.1.1. Struktur Organisasi

Organisasi (dalam hal ini organisasi pemerintah) diasumsikan sebagai suatu lembaga yang ditata dan jalankan. Asumsi ini memberi tekanan pada struktur dan proses. Dalam konteks organisasi tradisional, asumsi pada aspek struktur berkaitan dengan elemen: (a) kebutuhan adanya sistem komite, (b) pembagian unit kerja (*departementalism*), dan (c) pengendalian terpusat (*sentralisasi*). Sementara pada aspek proses (*ways of working*) memuat suatu set asumsi: (a) bisa berdiri sendiri (*autonomy*), (b) keseragaman, (c) kontrol langsung, (d) profesionalisme, dan (e) akuntabilitas formal (*formalities of accountability*) (Leach, 2010: 17-18).

Berdasarkan pengamatan dan analisis peneliti terhadap struktur organisasi, pembagian wilayah kerja, wewenang, dan program/kegiatan pola jejaring instansi-instansi yang terlibat dalam kerja pengendalian karhutla di Kabupaten Pelalawan, diketahui bahwa permasalahan karhutla di daerah lebih ditanggapi secara reaktif. Hal ini dapat diketahui di antaranya dengan kehadiran pembagian gugus/satuan tugas pada instansi-instansi pemda itu fokus pada persoalan pemadaman api kebakaran. Sementara, aspek pencegahan, pemulihan, dan pelestarian cenderung kurang mendapat perhatian, dan walaupun ada, sepertinya “diserahkan” pada dinas terkait,

yakni DLH yang memang memiliki seksi pemulihan dan konservasi—dalam kenyataannya, bidang dan seksi pada DLH sendiri tidak dapat melaksanakan programnya secara optimal.

Alasan atau kendala yang mencuat berkaitan dengan hal tersebut adalah menyangkut ketersediaan pendanaan pelaksanaannya yang selama ini ditanggung oleh masing-masing dinas yang diakui masih terbatas, sebab proporsinya harus berbagi dengan program-program kegiatan bidang-bidang lain. Kenyataan tersebut (belum optimal program pencegahan, pemulihan, dan pelerstarian) juga terjadi dan diakui oleh informan dari dinas-dinas lain.

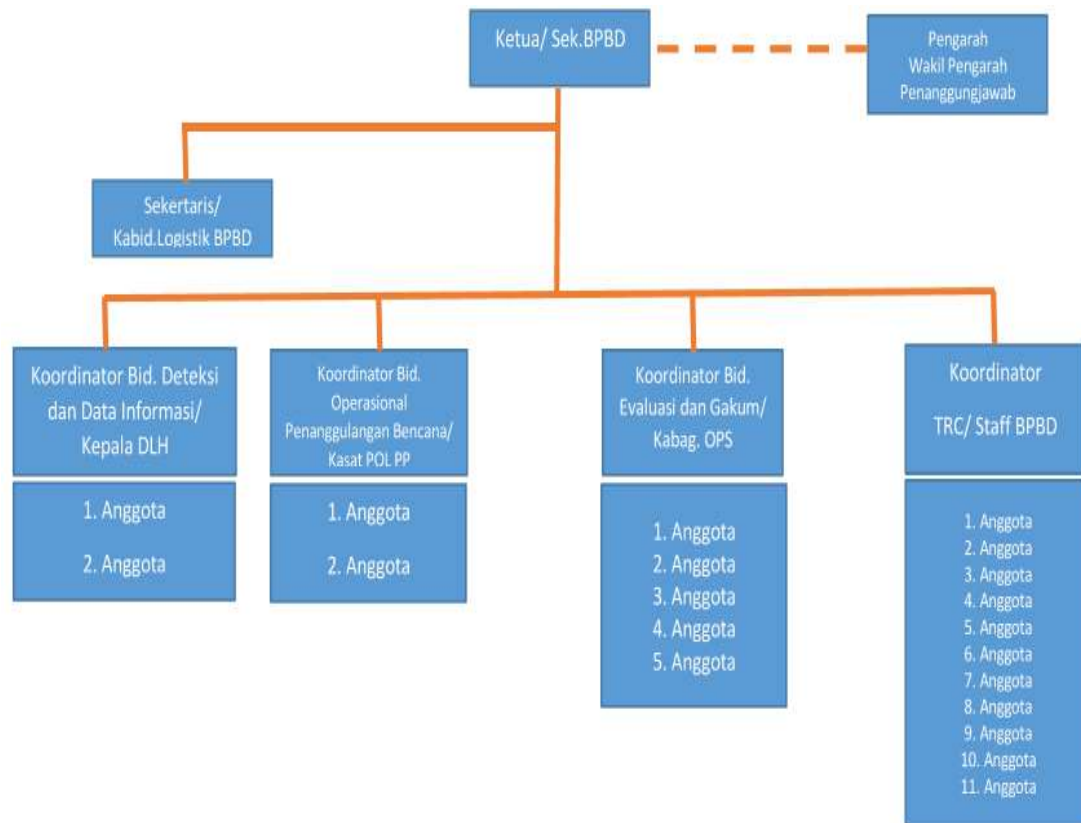
Selanjutnya, pada aspek struktur tidak di semua instansi memiliki struktur bagian atau sub bagian yang secara khusus menaungi/memiliki program penanganan karhutla. Dampak lain dari hal ini adalah tidak ada personil tetap (pegawai tetap dan khusus) yang secara administratif-birokratif bertanggungjawab menangani bidang penanganan karhutla.

Hambatan keorganisasian dan struktural yang utama ada pada kelembaman birokrasi dan ketidakhadiran inovasi pada sisi manajemen publik dan kebijakan strategis terkait permasalahan karhutla di daerah. Pemda dan instansi-instansi pemerintah memiliki kecenderungan lamban merepons situasi dan kurang berani mengambil inisiatif perubahan. Hal ini mengingat instansi pemerintah ketat dalam menaati aturan birokratif dan administrasi serta “segan” bertindak apabila tidak ada

payung hukum/aturan yang jelas-tegas membolehkannya mengambil tindakan/kebijakan.

Berdasarkan kondisi struktur organisasi diatas dapat diketahui bahwa antara teori yang digunakan oleh peneliti yaitu Steve Leach (2010) dengan yang ada di lapangan belum mampu diperlihatkan secara menyeluruh pada pemerintah Kabupaten Pelalawan dalam mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan saat ini. Meskipun pada dasarnya termasuk dalam kategori pemerintah Kabupaten Pelalawan merupakan organisasi dalam konteks tradisional, akan tetapi untuk memenuhi kriteria atau indikator struktur organisasi yang disampaikan oleh Leach (2010) belum mampu diwujudkan yang mengakibatkan masih banyak permasalahan pengendalian dan pencegahan hutan dan lahan.

Struktur organisasi dalam penanggulangan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, karena bersifat insidental dan melibatkan beberapa kedinasan di pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan mengarah pada struktur organisasi *hybrid*, yakni struktur organisasi campuran antara fungsional dan divisional. Karena gabungan dari beberapa dinas maka dapat lebih fleksibel, namun wewenang dan peran masing-masing dinas belum dijalankan sebagaimana ketetapan yang diamanatkan dalam Surat Keputusan Bupati Pelalawan Nomor 310 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan Di Kabupaten Pelalawan Tahun 2019. Struktur organisasi Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan tersebut digambarkan sebagai berikut:



Sumber: SK Bupati Pelalawan No. 310 Th. 2019

Gambar 5.16
Bagan Struktur Organisasi
Posko Karhutla Kabupaten Pelalawan

Berdasarkan Gambar 5.16 tentang bagan struktur organisasi yang dibentuk melalui SK Bupati Pelalawan No. 310 Tahun 2019 menurut peneliti masih sangat kurang dalam melibatkan beberapa Dinas atau lembaga instansi yang juga berpengaruh dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan saat ini. Dikarenakan beberapa Dinas yang belum dilibatkan dan juga penting dalam susunan organisasi tersebut adalah Dinas Kesehatan, Pendidikan, Bina Marga, sampai pada tingkat Kecamatan dan Kelurahan.

Unsur Dinas Kesehatan dalam penanggulangan dan pengendalian Karlahut sampai di tingkat kecamatan/ kelurahan menjadi sangat penting, karena peristiwa kebakaran hutan dan lahan menyebabkan peningkatan permasalahan kesehatan masyarakat terutama kelompok berisiko, yaitu ibu hamil, balita, anak-anak dan orang lanjut usia yang memiliki kekebalan tubuh rendah. Melalui Puskesmas yang ada di tingkat Kecamatan/ Kelurahan Dinas Kesehatan dapat melaksanakan kebijakan pengendalian dampak buruk asap terhadap kesehatan.

WHO telah menerbitkan *Health Guidelines for Episodic Vegetation Fire Events* yang didesain untuk meningkatkan kewaspadaan dan sebagai kerangka kerja bagi pemerintah dalam penyusunan rencana aksi nasional. Rencana aksi harus diumumkan kepada masyarakat sebelum adanya asap yang diakibatkan oleh Karhutla. Pemerintah bertugas mengembangkan prosedur operasional, mempersiapkan tenaga kesehatan, menyediakan sarana, prasarana, obat dan alat kesehatan serta melakukan penyuluhan bagi masyarakat dan lainnya. Dengan demikian seluruh komponen sistem kesehatan digerakkan secara optimal pada waktu prabencana, saat bencana dan pascabencana.

Peran pemerintah pusat dan daerah dalam menanggulangi dampak kabut asap terhadap kesehatan masyarakat tertera dalam Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan Pasal 82 UU tersebut misalnya, menyebutkan bahwa pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat bertanggung jawab atas ketersediaan sumber daya, fasilitas dan pelaksanaan pelayanan kesehatan secara menyeluruh dan berkesinambungan pada bencana. Tersedianya sumber daya dan pelaksanaan

pelayanan kesehatan pada saat prabencana, saat bencana dan pascabencana. Pasal 85 lebih jauh menegaskan bahwa dalam keadaan darurat bencana, fasilitas pelayanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta wajib memberikan pelayanan kesehatan pada bencana bagi penyelamatan nyawa pasien dan pencegahan kecacatan.

Fasilitas pelayanan kesehatan dilarang menolak pasien dan/ atau meminta uang muka. Saat ini, upaya penanggulangan penderita penyakit akibat kebakaran hutan dan lahan masih berlangsung secara reaktif. Penanggulangan seperti ini mencakup peringatan agar masyarakat tidak keluar rumah, selalu memakai masker, peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat, peningkatan fungsi satgas kesehatan, pembukaan posko kesehatan dengan biaya pengobatan gratis, dan pengaktifan puskesmas selama 24 jam sehari dan 7 hari seminggu.

Upaya yang terpenting dalam penanggulangan ini adalah penggunaan sistem kesehatan secara optimal agar dapat mengurangi kerugian. Pada saat sebelum terjadinya bencana, sistem kesehatan melalui *subsistem surveilans* dapat digerakkan untuk menentukan pola penyebaran penyakit ISPA dan penyakit saluran pernapasan lainnya. Dengan pola seperti ini, upaya penanggulangan selanjutnya dapat dilakukan secara tepat sasaran dengan memadukan upaya preventif dan promotif pada saat sebelum bencana. Selanjutnya, upaya penanggulangan dampak buruk asap dengan menyelenggarakan fasilitas kesehatan baik puskesmas maupun rumah sakit selama 24 jam juga diperlukan guna mengatasi kemungkinan meningkatnya jumlah penderita dan jumlah kasus rujukan. Pembukaan posko kesehatan menjadi pilihan kedua untuk mendekatkan pelayanan kesehatan kepada masyarakat meskipun upaya ini tetap harus

disesuaikan dengan ketersediaan dan kapasitas tenaga kesehatan di fasilitas kesehatan yang telah ada.

Dinas Pendidikan juga dipandang sebagai unsur penting dalam penanggulangan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan, dikarenakan yang rentan terhadap dampak asap kebakaran hutan adalah usia anak-anak maka peran Dinas Pendidikan dapat memberikan edukasi sejak dini melalui sekolah-sekolah yang ada di tingkat Kecamatan/Kelurahan Kabupaten Pelalawan saat ini. Dengan memberikan edukasi sejak dini terhadap anak-anak harapannya resiko kebakaran hutan dan lahan yang terjadi setiap tahunnya dapat berkurang secara signifikan di masa yang akan datang di Kabupaten Pelalawan saat ini. Pendidikan sejak dini sangat penting untuk menumbuhkan kebiasaan yang positif saat mereka beranjak dewasa kelak. Melalui kampanye edukasi ini, harapannya dapat menumbuhkan kesadaran dalam mencegah karhutla khususnya berhenti melakukan praktik membuka lahan dengan cara membakar.

Dinas pendidikan setempat dan para guru dapat bekerja sama dengan Perusahaan untuk memberikan materi edukasi yang dapat diakses dengan mudah dan dimengerti oleh tingkat pendidikan dasar. Dinas pendidikan dan Perusahaan juga dapat mengembangkan materi lanjutan untuk anak-anak di tingkat menengah dan program bagi para guru agar memiliki keterampilan dalam menyampaikan materi pencegahan karhutla dengan cara yang lebih kreatif dan menyenangkan.

Pentingnya Dinas Sosial dalam penanganan dan pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan pertama yang dapat dilakukan yaitu dengan konsolidasi internal

dengan jajaran Kemensos dari Pusat hingga ke daerah, juga dengan Dinas Sosial pada wilayah-wilayah terdampak kahutla. Kemudian melakukan konsolidasi eksternal dengan berbagai stakeholders terkait yang memungkinkan bekerja sama secara cepat baik dilingkungan Pemerintah maupun dengan berbagai potensi masyarakat. Konsolidasi yang dilakukan, antara lain dengan penyiapan *safe house*, penyaluran logistik, dan pengerahan Taruna Siaga Bencana (Tagana), Tenaga Kesejahteraan Sosial Kecamatan (TKSK) dan berbagai Potensi Sumber Kesejahteraan Sosial di daerah

Dinas Sosial dengan mendirikan beberapa *safe house* dan posko di masing-masing kabupaten/kota terdampak. *Safe house* disiapkan dengan fasilitas air purifier yang ideal dengan luas ruangan, yakni 1 unit untuk ruangan seluas 20 meter persegi. Disediakan juga 2 unit tabung gas oksigen, seluruh ruangan tertutup rapat, disediakan velbed, serta didukung Tim Layanan Dukungan Psikososial dan Kesehatan atau tim medis. Menyediakan logistik Dinas Sosial juga menyiapkan barang persediaan (*bufferstock*) logistik bencana untuk memenuhi kebutuhan dasar warga terdampak. Pemenuhan kebutuhan dasar bagi korban bencana sosial itu terdiri dari pangan, sandang, serta pelayanan psikososial. Apabila korban bencana mengungsi maka kebutuhan dasar yang harus disiapkan adalah penyediaan air bersih dan sanitasi dan dapur umum. Terakhir, menyiapkan peralatan operasional yang diperlukan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Peralatan operasional tersebut, meliputi air purifier, tabung gas oksigen, ruangan tertutup dan tersedia velbed, truk tangki air, dapur umum lapangan, tenda serba guna untuk posko, kebutuhan logistic. Ada juga

perlengkapan Tagana (sepatu boots, masker, helm, seragam dan alat komunikasi), peralatan medis (kerja sama dengan poliklinik/puskesmas terdekat), serta membagikan masker kepada pengguna jalan dan anak-anak sekolah.

Pentingnya Dinas Pekerjaan Umum Bidang Bina Marga dan Cipta Karya masuk dalam struktur organisasi penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan Kabupaten Pelalawan kedua bidang tersebut memiliki tugas pada Bidang Bina Marga mempunyai tugas pokok menyusun dan mengumpulkan bahan/ data perencanaan pembangunan jalan, jembatan, dan melaksanakan pemeliharaan, pengendalian dan pengawasan serta melaksanakan inventarisasi peralatan dinas dan menyusun rencana kebutuhan sarana dan prasarana serta program pemeliharaan alat yang menjadi tanggung jawabnya dalam hal kelancaran penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Dikarenakan Bidang Cipta Karya mempunyai tugas pokok mengumpulkan dan menyusun bahan perencanaan pembangunan, uji bangunan, penyehatan lingkungan pemukiman dan perumahan yang menjadi tanggung jawabnya yang terdampak pada saat kebakaran hutan dan lahan terjadi di Kabupaten Pelalawan.

5.2.1.2. Koordinasi Antar Organisasi

Menurut Malone dalam Sukrismanto (2012: 31), koordinasi adalah mengelola ketergantungan di antara kegiatan-kegiatan (*managing dependencies among activities*). Mekanisme koordinasi adalah mekanisme pengelolaan ketergantungan. Ketergantungan itu terdiri atas tiga bentuk dasar, yaitu; aliran (*flow dependencies*), berbagi (*sharing dependencies*), dan kecocokan (*fit dependencies*). *Flow dependencies* muncul ketika satu aktivitas menghasilkan sumber

daya yang akan digunakan oleh aktivitas lain. *Sharing dependencies* terjadi ketika berbagai aktivitas menggunakan sumberdaya yang sama, dan *fit dependencies* terjadi ketika berbagai aktivitas menghasilkan suatu sumber daya tunggal. Koordinasi antar organisasi merupakan faktor kunci dalam model jaringan antar organisasi. Pada dasarnya setiap organisasi memiliki tujuan masing-masing yang spesifik. Dengan demikian, koordinasi merupakan fungsi yang mempertemukan tujuan-tujuan masing-masing organisasi tersebut.

Dari hasil wawancara peneliti dengan para narasumber penelitian dari BPBD, Satpol PP dan Damkar, Dinas Perkebunan, dan Dinas Lingkungan Hidup, semua narasumber mengatakan bahwa koordinasi dan kerjasama antar instansi dinilai sudah cukup baik. Namun, faktanya peristiwa karhutla terus berulang dari tahun ke tahun dan fokus hanya pada kerja pemadaman dan kebakaran saja. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa pendekatan dan cara-cara yang dijalankan selama ini tidak lagi memadai. Kerjasama lebih dimaknai sebagai saling berbagi informasi, koordinasi formal lintas instansi, dan pemberian perbantuan dalam pemadaman api karhutla. Oleh sebab itu, diperlukan solusi bagi perbaikan tata kelola pengendalian karhutla serta perlindungan berkelanjutan terhadap ekosistem hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan dan level koordinasi semestinya bisa ditingkatkan ke arah bentuk-bentuk kerjasama kolaboratif lebih lanjut.

Kerjasama antar organisasi dalam pengendalian kebakaran belum efektif, baik ditingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Kerjasama masih bersifat koordinatif dan pemberian layanan perbantuan. Kerjasama itu belum membentuk pola

jejaring (*network*) yang sistematis-kolaboratif dan menjamin perikatan yang memungkinkan kerja penanganan dan pengendalian karhutla terintegrasi inter-organisasi (instansi) di tingkat Provinsi maupun kabupaten/kota.

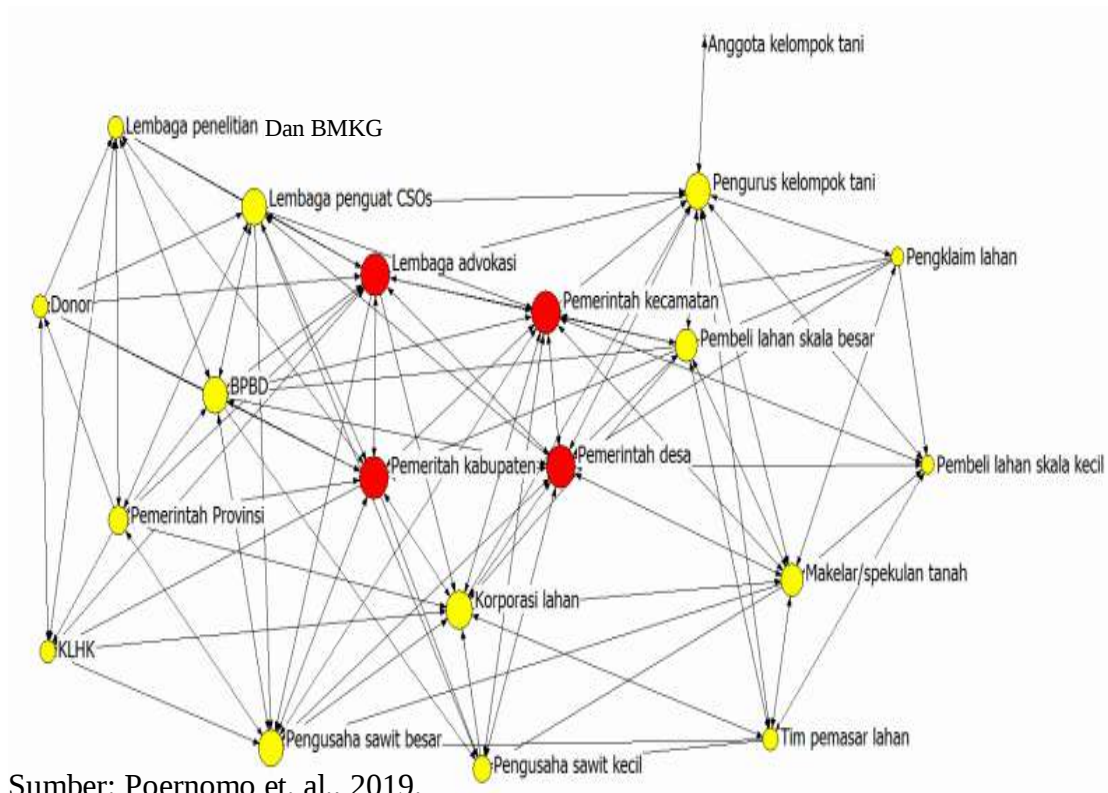
Pada konteks administratif, hubungan antarorganisasi telah terjalin cukup baik di tingkat nasional, tetapi masih lemah di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota maupun antar tingkatan. Hal inilah yang membuka celah bagi adanya “ego sektoral” masing-masing organisasi/instansi. Hubungan antar organisasi pada aspek perencanaan di tingkat nasional terjalin baik, namun masih lemah di tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota.

Sementara koordinasi yang berlangsung dalam konteks hubungan birokrasi pemerintahan berciri: (1) koordinasi hierarkis, yaitu koordinasi secara vertikal antara pimpinan dengan anggota, dan (2) koordinasi fungsional, koordinasi yang dilakukan oleh satu pejabat terhadap pejabat lainnya atau suatu instansi dengan instansi lainnya, yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan fungsi organisasi dengan kecenderungan koordinasi hirarkial. Apabila dilihat dari segi aktor dan kedudukan pihak-pihak yang berkoordinasi, maka tipe koordinasi yang berlangsung dapat kategorikan dalam tiga tipe, yakni: (a) Koordinasi Fungsional (*horizontal/diagonal*): antara dua atau lebih Instansi yang mempunyai program yang berkaitan; (b) Koordinasi Instansional, terhadap beberapa Instansi yang menangani satu urusan tertentu yang bersangkutan; dan (c) Koordinasi Teritorial, terhadap dua atau lebih wilayah dengan program tertentu.

Hubungan antarorganisasi dan koordinasi yang dijalankan belum mendorong ke arah terjadinya proses pemahaman yang sama terhadap permasalahan, mengidentifikasi masalah secara bersama-sama, dan merencanakan aksi untuk mengatasi masalah bersama-sama sehingga mencakup aspek yang lebih mendasar dan menyeluruh.

Jadi, koordinasi yang berlangsung belum mencapai level dalam konteks pola jejaring antar organisasi (*inter-organizational network*) yang bertujuan memadukan, mengintegrasikan, dan menyelaraskan berbagai kepentingan dan kegiatan yang saling berkaitan dalam rangka pencapaian tujuan bersama yakni keberhasilan pengendalian karhutla secara optimal dan berorientasi kepentingan jangka panjang. Yang banyak dipengaruhi oleh para aktor baik dari Pemerintah tingkat pusat hingga tingkat desa, dunia usaha, dan *Civil Society* dimana kebakaran hutan dan lahan tersebut terjadi.

Menurut hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Poernomo et. al. (2015) aktor-aktor kebakaran hutan berelasi satu sama lain dalam beragam konteks, seperti pertukaran informasi, transaksi ekonomi, kekerabatan, politik, etnik atau agama, membentuk jaringan sosial. Tiap jenis relasi tersebut bisa berdiri sendiri atau saling memperkuat. Sentralitas (*centrality*) menunjukkan pentingnya aktor dalam suatu jaringan yang diukur dengan beberapa cara seperti derajat (*degree*) konektivitas dan *betweenness*. Derajat sentralitas mengukur jumlah relasi yang diterima atau yang keluar dari sebuah node atau aktor. Sedangkan *betweenness* mengukur besarnya peran sebuah aktor menjadi jembatan terpendek (*geodesic link*) antara dua aktor lainnya.



Sumber: Poernomo et. al., 2019.

Gambar 5.17
Kolaborasi Peran Penting Aktor Dalam Penanggulangan Karhutla
dari Tingkat Nasional sampai Pemerintah Desa.

Derajat sentralitas jaringan informasi Karhutla disajikan pada Gambar 5.17. Terlihat bahwa empat aktor mempunyai derajat konektivitas informasi yang tertinggi yaitu Pemerintah Desa, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Kabupaten dan Lembaga Advokasi. Konektivitas informasi merupakan jumlah dari informasi masuk (*in-degree*) maupun informasi keluar (*out-degree*). Sedangkan yang terkecil adalah Anggota kelompok Tani, yang berarti mereka hampir terisolasi dari lalu-lintas informasi Karhutla.

5.2.1.3. Konsistensi Program

Kajian PLOD UGM dan Apeksi (2008: 6) tentang Model Kerjasama Antar Daerah menyatakan bahwa dalam hal membangun sebuah kerjasama, terdapat unsur-unsur antara lain interaksi dan kesamaan tujuan. Pendekatan *network* ditawarkan sebagai alternatif kerjasama yang terbaik karena dalam jaringan atau *network*, para aktor berada dalam hubungan yang sederajat, adanya kesepahaman bersama, adanya saling keterkaitan dan saling ketergantungan.

Dengan demikian, dalam relasi jaringan ini terjadi proses saling memahami satu sama lain, saling membagi informasi satu sama lain, mengidentifikasi masalah secara bersama-sama dan merencanakan aksi untuk mengatasi masalah bersama-sama (Goss, Sue. 2001 dalam PLOD UGM dan Apeksi, h.2).

Dalam konteks *interorganizational network* sebagai model pengendalian karhutla, kesamaan tujuan antar organisasi tidak lain tidak bukan adalah pengendalian masalah kebakaran hutan dan lahan. Agar dapat solid sebagai sebuah *network*, pengendalian karhutla harus menjadi sasaran program bagi masing-masing organisasi dalam jaringan antar organisasi yang terkait dengan pengendalian Karhutla. Dengan demikian, konsistensi program dan sasaran program dapat membuat semua organisasi saling terkait dan saling mengalami ketergantungan. Dengan demikian, upaya untuk merencanakan aksi untuk mengatasi masalah Karhutla dalam jaringan antar organisasi untuk pengendalian karhutla bisa terjadi.

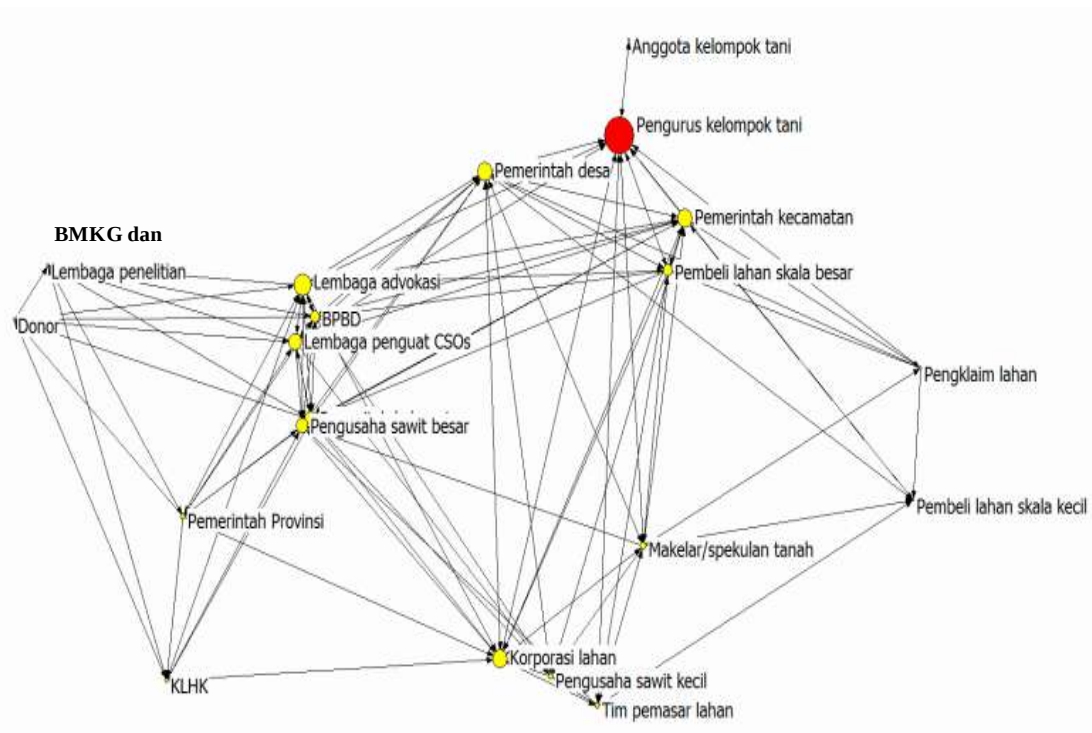
Pada tahap awal, pengendalian kebakaran hutan haruslah menjadi sasaran program bagi semua organisasi yang terlibat, dengan demikian, terbentuk saling

terkait dan saling tergantung. Perwujudan *network* dapat terjadi melalui tahap yang ditawarkan PLOD dan Apeksi (hal. 10) bahwa pada awalnya terjadi *information networks* dimana pertukaran informasi antar organisasi dapat berlangsung. Pertukaran informasi menjadikan interaksi lebih intensif, dengan demikian jaringan yang semakin solid terbangun pada tahap *development networks* ini. Setelah jaringan terbangun dan makin solid, berlangsung *outreach network* dimana terjadi penyesuaian dan adopsi program strategi antar organisasi. Selanjutnya pada tahap akhir, terjadilah *action network* dimana program aksi direncanakan dan dijalankan bersama. Bentuk ini merupakan bentuk yang paling solid dari perwujudan *interorganizational network*.

Dengan demikian, kesesuaian atau konsistensi program merupakan salah satu faktor kunci dapat terbangunnya jaringan antar organisasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Konsistensi ini merupakan syarat dimana organisasi-organisasi terkait berada pada suatu frekuensi yang sama dalam merencanakan tindakan/aksi dan mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan bersama-sama sebagai sebuah pola jejaring inter-organisasi. Konsistensi sasaran program dapat berarti pula bahwa organisasi-organisasi telah mencapai kesepakatan mengenai tantangan permasalahan dan merumuskan tujuan kolektif mereka.

Kebijakan penanganan permasalahan karhutla yang berorientasi konsep keterpaduan (integratif) belum menjadi wacana sentral. Akibatnya, penanggulangan permasalahan karhutla masih bersifat reaktif-insidental-parsial dengan menekankan fokus pada kerja operasi-operasi pemadaman karhutla, dan belum menyentuhkan

aspek-aspek lain secara serius seperti pencegahan dini, penanggulangan dampak, pengurangan risiko, pemulihan lahan, pelestarian kawasan, perlindungan dan pemanfaatan potensi kawasan hutan. Jaringan informasi networks dalam penanggulangan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dari tingkat Pusat sampai dengan Pemerintah Desa digambarkan oleh Poernomo et. al. (2015) dalam hasil penelitiannya dalam Informasi jaringan penanggulangan Karhutla dapat dilihat sebagaimana Gambar 5.18 berikut ini.



Sumber: Poernomo et. al., 2019.

Gambar 5.18
Jaringan Sosial *Information Networks* Karhutla
Dari Tingkat Nasional Sampai Pemerintah Desa.

Pemerintah lokal dan lembaga advokasi memiliki peran vital dalam menerima dan menyampaikan informasi. Peran pentingnya aktor dalam menjembatani informasi antar dua aktor yang lain disajikan pada Gambar 5.18 ‘Pengurus kelompok tani’ dan ‘Lembaga advokasi’ adalah dua aktor terpenting dalam menjembatani jaringan informasi Karhutla. ‘Pengurus kelompok tani’ merupakan aktor terpenting untuk menghubungkan para aktor karhutla. Gambar ini juga mengelompokkan aktor-aktor yang berdasarkan kedekatan jarak diantara mereka.

Peran Lembaga yang tidak kalah penting dalam penanganan dan penanggulangan karhutal adalah peran dari Lembaga Penelitian dan BMKG dalam penerapan teknologi untuk dapat mendeteksi kebakaran hutan dan lahan. Dikarenakan saat ini teknologi BMKG terutama dalam sistem pengendalian asap akibat kebakaran hutan dan lahan, dapat menjadi harapan sebagai langkah dalam mengurangi dampak dampak dari kebakaran hutan dan lahan khususnya pencemaran kabut asap yang timbul dari kebakaran hutan dan lahan. BMKG selama ini rutin memberikan informasi cuaca dan iklim sebagai langkah pencegahan terhadap kebakaran hutan dan lahan, BMKG pun memantau kualitas udara, monitoring kebakaran hutan dan lahan, serta kabut asap. BMKG dapat memonitor dan menginformasikan daerah manasajakah yang tidak turun hujan selama 10 hari, bahkan lebih dari itu, sebagai langkah kesiapsiagaan untuk menghadapi kekeringan dan potensi kebakaran hutan lahan, dengan bekerjasama berbagai instansi seperti, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan BNPB serta BPBD.

5.2.1.4. Perencanaan dan Operasional

Dalam kajian antar organisasi, terdapat teori dan perspektif yang berfokus pada aktor individu atau organisasi. Pandangan-pandangan ini, sering disebut *egosentris*, berkaitan dengan upaya untuk menjelaskan bagaimana keterlibatan individu atau organisasi dalam jaringan yang mempengaruhi tindakan dan hasilnya (Provan, Fish and Sydow, 2008, hal.4). Di sisi lain, ada dilema yang muncul dalam studi tentang jaringan yaitu pertanyaan bahwa apakah perlu mempertimbangkan jaringan sebagai sebuah bentuk organisasi yang unik karena organisasi sudah tertanam dalam "jaringan" hubungan sosial dan ekonomi mereka yang lebih luas (Granovetter, 1985; Podolny and Page, 1998 dalam Provan dkk, 2007, hal. 3).

Provan dkk (2008) memandang bahwa sangat dibutuhkan upaya untuk membedakan jaringan sebagai perspektif (analisis jaringan sosial sebagai metodologi dan hanya menangkap keterpaduan aktivitas organisasi apa pun) di satu sisi dan jaringan sebagai bentuk tata kelola di sisi lain. Untuk itu, Provan dkk (2008) menawarkan definisi jaringan antarorganisasi yang mencakup keseluruhan jaringan yang terdiri dari beberapa organisasi yang terkait melalui hubungan multilateral. Seluruh jaringan dilihat sebagai sekelompok (tiga atau lebih organisasi) yang terhubung dengan cara yang memfasilitasi pencapaian tujuan bersama. Definisi yang ditawarkan berupa hubungan antar anggota jaringan terutama non hierarkis, dan masing-masing organisasi seringkali memiliki otonomi operasi yang

substansial. Secara umum, keseluruhan jaringan dibatasi hanya dengan melibatkan organisasi-organisasi yang saling berinteraksi dalam usaha mencapai tujuan bersama.

Standarisasi sistem perencanaan selaras dengan asumsi perspektif yang diajukan oleh Provan dkk (2008) bahwa sebuah jaringan melibatkan banyak organisasi yang bekerja sama menuju tujuan yang lebih atau kurang umum dan bahwa keberhasilan satu organisasi jaringan mungkin penting atau tidak penting bagi keberhasilan keseluruhan jaringan dan kelompok pelanggan atau kliennya. Preferensi utamanya adalah optimalisasi keseluruhan jaringan meskipun harganya mahal untuk memaksimalkan *node* atau kelompok *node* dalam jaringan. Optimalisasi keseluruhan jaringan dapat diterjemahkan dalam bentuk standarisasi program perencanaan.

Pada saat berada di lapangan peneliti tidak menemukan ada suatu sistem tata kerja inter-organisasi yang menyatukan atau mengikat para aktor. Pola/model hubungan antar instansi yang terlibat dalam pengendalian karhutla masih sebatas hubungan antar instansi yang bersifat hubungan koordinasi dan perbantuan layanan. Tata kerja organisasi-organisasi yang terlibat dalam jaringan pengendalian karhutla di level Provinsi Riau dan Kabupaten/kota menunjukkan dalam praktiknya baru bersifat koordinasi dan perbantuan layanan antar instansi saja, meskipun pertukaran gagasan tentang penanganan karhutla yang lebih baik terjadi di level pimpinan.

Fungsi, peran, tugas, dan wewenang dalam koordinasi instansi-instansi pemerintah yang terlibat dalam penanganan karhutla belum terdefiniskan dengan jelas. Belum ada bentuk kerjasama multi-instansi yang menghasilkan rumusan atau

kerangka kerja perencanaan strategis terkait pengendalian karhutla di daerah untuk jangka menengah/panjang. Selama ini kerja pengendalian karhutla masih fokus pada operasi pemadaman api karhutla pada musim kemarau dengan berbasis Surat Keputusan Kepala Daerah (SK) dengan termin masa tugas per tiga (3) bulan.

Peneliti menemukan bahwa belum semua instansi yang terlibat dalam kerja pengendalian karhutla telah memiliki Standard Operation and Procedure (SOP) yang menjadi acuan teknis pelaksanaan kerja operasional lapangan. Hal ini membenarkan indikasi bahwa penanganan peristiwa karhutla masih disikapi secara responsif-reaksional-insidental. Padahal, bencana karhutla telah terjadi berulang sejak berpuluh tahun silam.

Keberadaan SOP bersama dan SOP per unit/satuan kerja menjadi penting sebagai realisasi kesiapsiagaan dan respons tanggap. Keberadaan SOP ini menandakan bahwa permasalahan karhutla dihadapi dengan rasional dan penanganannya berbasis perencanaan operasi yang baik, sekaligus menghindarkan kerja dari inefisiensi dan menjamin aspek keselamatan personil maupun sarana prasarana. Dari hasil wawancara diketahui bahwa personil pemadam api yang diterjunkan dalam operasi pemadaman karhutla tidak dijamin asuransi. Hal tersebut dapat menggambarkan kondisi keselamatan kerja di lapangan belum terjamin dan terencana dengan baik apabila salah satu personel mengalami kecelakaan dalam tugasnya pada saat memadamkan kebakaran hutan dan lahan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Pelalawan. Meskipun dalam prosedur perencanaan dengan memiliki satu tujuan bersama antar organisasi dapat dipenuhi dan diwujudkan oleh Dinas/ Instansi

terkait yang menangani kebakaran hutan lahan di Kabupaten Pelalawan saat ini, sesuai dengan teori yang diungkapkan oleh Provan, dkk (2008) di atas.

5.2.2. Faktor Penentu Pola Jejaring Antar Organisasi dalam Pengendalian Karhutla di Kabupaten Pelalawan

Faktor penentu pola jejaring Organisasi dalam Sistem kepercayaan yang melandasi hubungan antar aktor (Howlett dan Ramesh, 1995 : 125) adalah External factors. Dan yang termasuk external factors dalam sebuah pola jejaring kebijakan yaitu sistem kepercayaan yang terbentuk dari faktor-faktor yang relatif mudah berubah, meliputi legal otoritas (regulasi), jumlah pendukung (lingkungan politik), nilai-nilai budaya (lingkungan sosial budaya), keahlian (SDM), pendapat umum, teknologi (sarana prasarana), sistem kepercayaan dan uang/anggaran.

5.2.2.1. Regulasi

Disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang dimaksud dengan “asas legalitas” adalah bahwa penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan mengedepankan dasar hukum dari sebuah Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuat oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan. Pemerintah menggunakan peraturan kebijakan sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan kebijakan. Peraturan kebijakan memiliki substansi dan kekuatan mengikat yang tidak berbeda dengan peraturan perundang-undangan.

Legal Otoritas kerjasama antar organisasi untuk pengendalian kebakaran hutan/lahan pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota sebenarnya juga sudah ada di Riau yakni melalui Peraturan Gubernur (Pergub) Riau No. 91/2009. Realisasi dari

kerjasama koordinatif multi-instansi tersebut berupa pembentukan Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla di tingkat kabupaten.

Masalahnya, hubungan dan perikatan antar organisasi birokrasi itu bersifat reaktif dan longgar (*ex-officio*) dan hanya sampai pada level pola kerjasama yang bersifat koordinatif, pertukaran informasi, dan perbantuan antar instansi. Lebih jauh, Pergub tersebut tidak menjelaskan mekanisme pendanaan bagi kerja sama tersebut. Yang menyebabkan bentuk kerja sama kolaboratif yang terprogram dan terstruktur seperti ke arah joint program, *joint action*, atau model-model pola kerja jejaring inter-organisasi ala PMNs yang bervisi jauh ke depan dan lebih stabil/permanen perikatannya menjadi sulit untuk dilaksanakan.

Kesulitan tersebut dapat saja berhubungan dengan kapabilitas pemerintah daerah dalam menangani permasalahan kebencanaan seperti karhutla, terutama dari segi organisasi dan manajemen kebencanaan yang inovatif, akibat keberadaan faktor-faktor kelembagaan birokrasi dan atau faktor-faktor lain.

Permasalahan karhutla juga berkaitan langsung dengan persoalan tata ruang/lahan/wilayah. Penataan tata ruang wilayah Provinsi Riau seharusnya mengerucut pada kendali perizinan dan tata kelola sumber daya alam berkelanjutan. Dampaknya, pengendalian berbasis lingkungan hidup yang sudah terprogram oleh BLH Riau belum dapat diterapkan di kabupaten/kota di Riau. Peraturan Pemerintah (PP) No. 57 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut itu melarang pembukaan lahan baru atau *land clearing* pada kawasan gambut.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa saat ini faktor regulasi untuk menjalankan kerjasama yang membentuk pola jejaring antar organisasi, aturan atau legal otoritas kebijakan telah dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Pelalawan. dalam pelaksanaannya dasar hukum yang menjadi syarat kerjasama antar lintas instansi di Pemerintah Kabupaten Pelalawan sudah dapat dilakuakn sesuai dengan peraturan atau regulasi yang ada. Seperti yang telah dikemukakan oleh Howlett dan Ramesh (1995 : 125) bahwa yang menentukan kuatnya pola jejaring organisasi yaitu adanya legal otoritas yang dapat mengikat antara organisasi satu dengan beberapa organisasi lainnya yang terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Akan tetapi belum optimal dalam pelaksanaannya di lapangan sampai dengan saat ini, sehingga masih banyak yang belum mentaati peraturan akan larangan dalam melakukan pembakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan. Meskipun telah dikeluarkan Maklumat Kepala Kepolisian Daerah Riau Nomor: Mak / 01/ XII/ 2019 tentang Larangan Membakar Hutan dan Lahan.

5.2.2.2. Lingkungan Politik

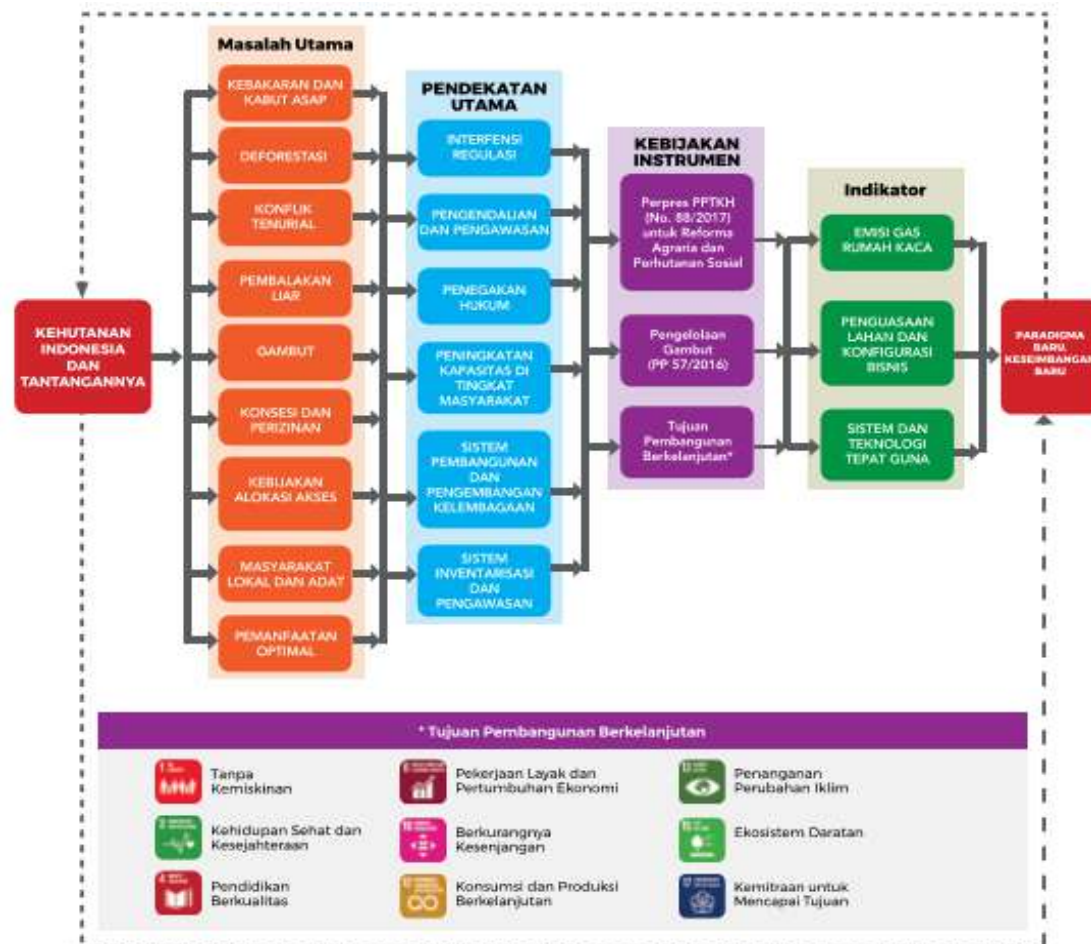
Faktor Jumlah dukungan menjadi pembahasan kedua dalam penelitian ini. Howlet anda Ramesh (1995 :125) menyatakan bahwa faktor eksternal yang menentukan pola jejaring organisasi antar aktor adalah jumlah dukungan di dalam lingkungan Politik (DPRD Kabupaten Pelalawan). Jika dilihat di dalam dukungan politik maka pada saat ini Pemimpin/ Bupati di Kabupaten Pelalawan dukungannya lemah untuk dapat memberantas atau menghentikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan saat ini.

Permasalahan yang menyangkut isu pengendalian dan pelestarian lingkungan lestari membutuhkan komitmen tinggi dari pemerintah pusat maupun daerah dan hal berkaitan langsung dengan komitmen kepemimpinan Kepala Negara dan Kepala-Kepala Daerah.

Lingkungan dapat menjadi korban dari politik pemerintahan yang memandang alam dan sumbernya sebagai sumber eksploitasi untuk kepentingan pendapatan asli daerah atau mengisi kas pemerintah, juga untuk kepentingan bisnis dan ekonomi. Para pemimpin daerah memegang kendali otoritas pemanfaatan alam dan sumber dayanya dan keputusan serta kebijakan yang diambilnya bisa saja tampak menguntungkan dalam jangka pendek, tetapi meninggalkan dampak negatif dalam jangka panjang. Oleh sebab itu, penting bagi masyarakat dan pemangku kepentingan nasional dan daerah untuk memilih para pejabat publik seperti Kepala Daerah yang pro-ekosistem dan mempunyai misi-visi berwawasan mendukung pelestarian dan pemanfaatan alam dan sumber dayanya secara bijaksana.

Politik negara ataupun daerah-dalam hal ini politik kebijakan maupun manajemen publik, harus menempatkan isu-isu lingkungan sebagai prioritas dalam agenda pembangunan berkelanjutan. Sayangnya, masih banyak pemangku kepentingan politik yang tidak menyadari bahwa lingkungan dan ekosistem akan berkait langsung dengan mutu hidup dan kehidupan suatu masyarakat. Dan bahwa kerusakan ekosistem akan berdampak fundamental terhadap berbagai segi kehidupan.

Seperti saat ini tengah terjadi pergeseran menuju perspektif baru langkah-langkah dan upaya pembangunan dengan kelestarian sumber daya hutan.



Sumber: KLHK, 2018.

Gambar 5.19
Tata Kelola Hutan di Indonesia:
Paradigma Baru, Konsep Baru

Di masa lalu, berbagai kebijakan dan langkah pengelolaan hutan dan kehutanan Indonesia lebih diarahkan pada upaya untuk mencapai produksi hutan lestari. Sekarang, perspektif tersebut sedang berubah menuju penyeimbangan nilai-nilai pembangunan sosial, lingkungan dan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat. Perubahan

ini meliputi orientasi kebijakan alokasi sumber daya hutan yang demokratis, pencegahan deforestasi dan degradasi hutan, serta jaminan keadilan lingkungan dan kesamaan kesempatan bagi seluruh rakyat (masyarakat) Indonesia, termasuk masyarakat hukum adat.

Pada kasus karhutla di Pelalawan misalnya, isu pengendalian karhutla dan pelestarian ekosistem belum diletakkan pada prioritas mendasar sampai pada pengelolaan hutan menuju pembangunan berkelanjutan. Isu lahan dan hutan dikalahkan oleh kepentingan berorientasi ekonomi lewat sektor perkebunan. Daerah ini memiliki misi untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakatnya, akan tetapi misi tersebut tentu saja akan sulit dicapai apabila setiap tahun kabupaten ini selalu saja diselimuti asap akibat kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya karena kerja pengendalian karhutla terabaikan untuk masuk dalam eskalasi prioritas agenda kebijakan politik dan pembangunan daerah yang lebih mengarah kepada pembangunan ekonomi dan politik di dalam jual beli lahan yang banyak dilakukan oleh para investor atau beberapa aktor yang terlibat saat ini.

Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Poernomo et. al. (2015) menyebutkan bahwa kondisi lahan yang diperjualbelikan mengikuti permintaan pembeli, ada yang menginginkan lahan siap tanam (sudah ditebang, tebas dan bakar), setengah jadi yaitu hanya ditebang dan ditebas saja dan ada yang menginginkan lahan siap panen (sudah ditanam kelapa sawit). Pembeli lahan berasal dari berbagai kalangan antara lain kerabat penduduk desa, penduduk migran, staf perusahaan,

oknum aparat kabupaten, pengusaha dan warga dari kota terdekat. Jaringan pembeli juga melibatkan pembeli antar pulau misalnya investor skala menengah dari kota besar seperti Jakarta, Bogor atau Surabaya. Pemasaran lahan dilakukan melalui informasi dari mulut-ke-mulut, mengutus tim pemasaran ke daerah yang punya pembeli potensial dan melalui jaringan perantara/makelar tanah.

Poernomo et. al. (2015) dalam penelitiannya menjelaskan bahwa banyak aktor yang berkepentingan dalam kebakaran hutan, baik yang ingin mencegahnya, menanggulangi ataupun yang ingin mendapatkan keuntungan dan rente ekonomi. Secara umum aktor yang berkepentingan dalam rantai kebakaran disajikan pada Tabel 5.3 berikut.

Tabel 5.3
Kepentingan para Aktor Yang Terlibat
Dalam Kebakaran Hutan dan Lahan

No.	Aktor	Deskripsi Aktor	Peran
1	Pengklaim Lahan	Oknum kepala desa, tokoh pemuda, adat, mantan pembalak liar hutan	Sendiri atau bersama-sama mengidentifikasi lahan negara (open access) bekas HPH atau konsesi yang belum beroperasi; membuat batas lahan yang diklaim; mengurus surat blok sebagai tanda kepemilikan.
2	Pengurus Kelompok Tani	Pengklaim lahan, anggota partai politik dan tokoh masyarakat	Mengumpulkan dan mengorganisasi petani dan masyarakat biasa untuk didaftarkan sebagai anggota kelompok; mengadministrasi lahan bekerjasama dg aparat desa dan kecamatan; dan membagi tugas.
3	Anggota Kelompok Tani	Petani, masyarakat lokal, kerabat pengurus kelompok tani	Bersama-sama menjaga lahan yang diklaim dari klaim balasan dari pihak lain; terlibat dalam kegiatan pembersihan lahan; mendapatkan lahan gratis/murah
4	Tim pemasar lahan	Anggota kelompok tani yang bertugas memasarkan lahan	Mengidentifikasi dan menyebarkan informasi lahan kepada calon pembeli lahan potensial; melakukan negosiasi jual beli lahan

No.	Aktor	Deskripsi Aktor	Peran
5	Pemerintah desa	Kepala desa, sekretaris desa, Ka urusan, pengurus RW/RT	Memfasilitasi pengurusan administrasi surat terkait tanah (surat keterangan tanah atau SKT, surat keterangan ganti rugi atau SKGR)
6	Pemerintah Kecamatan	Camat, sekretaris kecamatan, Ka urusan dst.	Memfasilitasi pengurusan administrasi surat terkait tanah (SKT, SKGR)
7	Pemerintah Kabupaten		Mengelola peruntukan lahan wilayah kabupaten
8	Pemerintah Provinsi		Mengkoordinasikan peruntukan lahan antar kabupaten dan tingkat provinsi
9	KLHK		Memberikan perijinan peruntukan kawasan hutan dan pengelolaan serta perlindungan kawasan
10	Makelar/ spekulan tanah	Tokoh masyarakat, tokoh pemuda, anggota partai politik, aparat desa	Sebagai sumber informasi bagi pencari dan penjual lahan; menghubungkan pembeli dan penjual lahan; membeli lahan dengan harga murah dan menjualnya dengan harga tinggi
11	Pembeli lahan skala kecil (<25ha)	Staf perusahaan, kerabat anggota/ pengurus kelompok tani, pedagang lokal, pengurus parpol, oknum pemerintah	Membeli lahan untuk budidaya tanaman perkebunan, aset kekayaan atau warisan untuk anak/cucu
12	Pembeli lahan skala besar (>=25ha).	Wirausahawan besar, Oknum pejabat kabupaten/ provinsi pedagang antarkota/ wilayah, manajer perusahaan	Membeli lahan untuk budidaya tanaman perkebunan demi mendapat keuntungan yang tinggi
13	Pengusaha Sawit Kecil	Staf perusahaan, kerabat anggota/ pengurus kelompok tani, pedagang lokal, pengurus parpol, oknum pemerintah	Mengusahakan budidaya sawit di lahan (klaim) dengan luasan kurang dari 25 h
14	Pengusaha Sawit Besar	Wirausahawan besar, Oknum pejabat kabupaten/ provinsi pedagang antarkota/wilayah, manajer perusahaan	Mengusahakan budidaya sawit di lahan (klaim) dengan luasan lebih dari 25 ha
15	Lembaga Advokasi	LSM lokal, nasional, universitas, media	Memberikan informasi dan penyadaran kepada masyarakat mengenai masalah terkait sosial, lingkungan dsb; mendorong pihak-pihak terkait untuk mencari solusi dari masalah yang diangkat

No.	Aktor	Deskripsi Aktor	Peran
16	Lembaga Penguatan Masyarakat Madani	Ormas, Universitas, LSM	Melakukan kajian terkait suatu masalah di masyarakat; memberikan penyadaran kepada masyarakat
17	Lembaga Donor	Dfid, JICA, EU	Mendukung penguatan masyarakat sipil; mendorong program-program tata kelola sumber daya alam
18	Korporasi lahan	Perusahaan sawit, Perusahaan HTI	Membangun investasi berbasis lahan untuk mendapatkan keuntungan bagi pemegang saham
19	Lembaga Penelitian dan BMKG	Universitas, organisasi penelitian dan penerapan teknologi (CIFOR, ICRAF, BPPT, FORDA dll)	Melakukan kajian terkait suatu masalah di masyarakat; memberikan alternatif pemecahan masalah dari sisi akademis dan keilmuan
20	BPBD	Lembaga pemerintah di tingkat kabupaten yang terkait dg badan serupa di provinsi dan nasional (BPBN)	Menanggulangi bencana dalam segala bentuknya di daerah

Sumber: Poernomo et. al., 2019.

Lemahnya dukungan politik yang diberikan untuk melakukan pemberantasan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan, yang disebutkan oleh Howllet and Ramesh (1995:25) merupakan prasyarat faktor penentu pola jejaring organisasi belum dapat dioptimalkan. Menjadikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan masih banyak terjadi karena dukungan terhadap pola jejaring organisasinya masih lemah. Kondisi ini memperlihatkan bahwa apa yang dipersyaratkan oleh Howllet and Ramesh (1995:125) tentang faktor penentu pola jejaring organisasi dipengaruhi oleh jumlah dukungan, belum terlaksana dengan baik di Kabupaten Pelalawan. Dikarenakan lingkungan Politik (DPRD Kabupaten Pelalawan) yang belum memprioritaskan permasalahan tersebut menjadi prioritas utama yang harus diselesaikan, yang dapat dilihat dari penurunan jumlah anggaran program pengendalian dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

5.2.2.3. Lingkungan Sosial dan Budaya

Faktor nilai sosial dan budaya menjadi pembahasan ketiga dalam penelitian ini. Howlet and Ramesh (1995 :125) menyatakan bahwa faktor eksternal yang menentukan pola jejaring organisasi antar aktor adalah faktor nilai sosial dan budaya. Woods menyatakan bahwa nilai sosial budaya dapat memberikan dampak- dampak tersendiri bagi masyarakat sekitar. Dampak ini dapat berupa positif dan negatif.

Dampak positifnya bisa berupa; sebagai pedoman dalam hubungan antara manusia dengan komunitas atau kelompoknya, sebagai simbol pembeda antara manusia dengan binatang, sebagai petunjuk atau tata cara tentang bagaimana manusia harus berperilaku dalam kehidupan sosialnya, sebagai modal dan dasar dalam pembangunan kehidupan manusia, sebagai suatu ciri khas setiap kelompok manusia.

Sementara dampak negatifnya adalah; menimbulkan kerusakan lingkungan dan kelangsungan ekosistem alam, mengakibatkan adanya kesenjangan sosial yang kemudian menjadi penyebab munculnya penyakit-penyakit sosial, termasuk tingginya tingkat kriminalitas, mengurangi bahkan dapat menghilangkan ikatan batin dan moral yang biasanya dekat dalam hubungan sosial antar masyarakat.

Keberhasilan pengendalian karhutla sebagaimana peneliti paparkan dan bahas tidak bisa lagi dijalankan secara parsial. Ia membutuhkan peran dan partisipasi sedemikian banyak stakeholder, termasuk anggota masyarakat. Sayangnya, masih ada saja bagian dari anggota masyarakat yang justru menjadi penyumbang sebab peristiwa karhutla.

Secara sosial dan budaya berladang, masyarakat lebih memilih untuk membakar dalam pembukaan maupun penyiapan lahan. Hal ini berkait kelindan dengan faktor “*budaya atau kebiasaan menerabas*”, yakni perilaku mencari cara cepat dan mudah secara instan dalam bercocok tanam, yaitu dengan teknik bakar. Cara ini dipandang cepat, praktis, dan murah serta abu sisa pembakaran dapat memperkaya unsur hara lahan (terutama lahan gambut) secara instan, daripada cara-cara lain. Dimana hal ini tentu saja berkaitan erat dengan tingkat ekonomi masyarakat yang banyak berhubungan dengan Investor atau Perusahaan dalam memperjualbelikan lahannya. Dimana dalam penelitian yang telah dilakukan oleh Poernomo et. al. (2015) disebutkan bahwa Lahan yang diperjualbelikan didukung dokumen pendukung kepemilikan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa untuk meyakinkan calon pembeli mengenai keabsahan lahan. Pemerintah desa dalam fase klaim lahan mengeluarkan surat blok dan SKT dan SKGR pada fase jual beli lahan. Aparat pemerintahan kecamatan ikut berperan dalam meloloskan administrasi jual beli lahan ini, terutama SKGR mempunyai nilai lebih jika ditandatangani oleh camat. Biaya membuat SKT mencapai Rp 1 juta per surat (2 ha) dan SKGR mencapai Rp 2 juta per surat.

Lebih lanjut Poernomo et. al. (2015) menggambarkan bahwa untuk lahan yang sudah dibersihkan (tebas dan tebang), nilainya mencapai Rp 8,7 juta/ha yang umumnya dijual dalam bentuk per pancang seluas 1 pancang (=2 ha). Nilai tambah lahan tersebut terdiri dari pembayaran kepada aktor berkepentingan dalam bentuk

upah menebas dan menebang pohon kepada anggota kelompok tani dalam fase pembersihan lahan (26%). Pemilik surat blok (pengklaim lahan) mendapat bagian tersendiri atas usahanya mengklaim lahan (4%). Biaya pemasaran yang mencakup biaya perjalanan, komunikasi dan lainnya ikut diperhitungkan senilai 6% dari total. Untuk pengurusan administrasi tanah, oknum pejabat desa mendapatkan keuntungan sebesar 13% dari total dan pengurus kelompok tani mendapatkan keuntungan terbesar yaitu 51% dari total yang nantinya dibagi-bagi antar pengurus. Berdasarkan informasi dilapangan, pola pembagian keuntungan antar pengurus tidak transparan dan ketua pengurus biasanya mendapat bagian terbesar dari yang lain (lihat Gambar 5.20)



Sumber : Poernomo et. al., 2015.

Gambar 5.20
Nilai tambah untuk lahan yang sudah dibersihkan
per hektar (dalam ribuan rupiah)

Harga lahan akan melonjak tinggi jika penjual menjual lahan ‘siap tanam’ dimana lahan tersebut sudah dibersihkan (tebas, tebang) dan dibakar. Istilah masyarakat setempat bagi mode transaksi ini adalah ‘terima abu’. Pembagian keuntungan kepada para aktor dengan kondisi lahan ‘terima abu’ disajikan dalam Gambar 5.21 Harga jualnya lahan mencapai Rp 11,2 juta per ha. Dalam fase klaim lahan, ada kalanya anggota kelompok tani dijanjikan bagian lahan atau lahan murah dan apabila diperhitungkan maka bagian lahan tersebut bernilai 0.2% dari total. Komponen pembagiannya tidak berbeda jauh dengan Gambar 5.17 dan terlihat pengurus kelompok tani mendapatkan bagian mencapai Rp 6,3 juta atau 57% dari total keseluruhan.



Sumber : Poernomo et. al. (2015).

Gambar 5.21
Nilai tambah lahan ‘Siap Tanam’
per hektar (dalam ribuan rupiah)

Lahan siap tanam umumnya dicari oleh pembeli untuk investasi kelapa sawit namun adakalanya pembeli skala kecil membeli lahan untuk budidaya hortikultura. Untuk investor skala kecil dan menengah, pilihan lahan 'siap tanam' lebih murah dan bisa mengatur biaya penanaman dan perawatan tanaman secara tersendiri. Namun ada investor yang tidak mau repot mengurus lahan, ingin praktis dan menginginkan keuntungan lebih cepat. Tipe investor seperti ini bersedia mengeluarkan dana lebih yang membuat harga lahan yang sudah ditanami sawit lebih mahal mencapai Rp 40 juta per ha (Gambar 5.22)

Dari nilai tersebut, Poernomo et. al. (2015) menjelaskan sebagian dialokasikan menjadi penanaman dan perawatan tanaman selama 3-4 tahun mencapai Rp 13 juta atau 32% dari total. Sementara tenaga kerja untuk pembersihan lahan dan pembuatan kebun memperoleh bagian masing-masing 7% dan 5% dari total. Keuntungan dari administrasi lahan dinikmati oknum pejabat desa dan kecamatan mencapai 3% dari total. Pemilik surat blok hanya memperoleh 1% dari total karena peran pengurusan blok, organisasi kelompok tani dan pemasaran diserahkan kepada pengurus kelompok tani. Jika pemilik surat blok ikut sebagai pengurus kelompok dipastikan bagian keuntungannya akan lebih besar. Bagian terbesar senilai 51% dari total dinikmati oleh pengurus kelompok tani.



Sumber : Poernomo et. al., 2015.

Gambar 5.22
Nilai tambah lahan 'Siap Panen Sawit'
per hektar (dalam ribuan rupiah)

Nilai tambah atau keuntungan yang sangat besar ini yang bisa berakibat negatif bagi pengembangan dan pembangunan sumberdaya alam disebut rente ekonomi. Rente ekonomi mengandung aspek-aspek tidak legal dalam akumulasi dan perburuannya. Secara sederhana, hutan dan lahan yang terbakar adalah kawasan hutan negara yang peruntukan diatur oleh undang-undang. Klaim lahan yang terjadi pada awal proses Karhutla sering dilakukan secara ilegal. Rente ekonomi yang tidak sah ini telah menjadi aspek penghidupan (livelihoods) bagi sebagian kelompok

masyarakat di berbagai tingkat baik lokal dan nasional. Disisi lain mengakibatkan kerugian pada masyarakat pada umumnya (societal loss). Rente ekonomi ini bisa menjadi keuntungan yang legal ketika seluruh proses kebakaran ini berlaku legal atau sesuai regulasi yang ada dan terjadi di lahan milik. Ini bertentangan dengan zero burning policy yang diadvokasi banyak pihak, namun tidak sedikit juga pihak yang meragukannya (Tacconi et al. 2008).

Pengolahan lahan dengan cara membakar yang terkontrol, tradisional dan dilakukan di wilayah yang terbatas bisa masih diperlukan untuk wilayah-wilayah tertentu di Indonesia. Besarnya rente ekonomi ini mengindikasikan bahwa kebakaran/pembakaran hutan dan lahan memberikan kemakmuran bagi pihak tertentu terutama pengurus dan elit kelompok tani dalam penyiapan lahan, dan investor serta pengusaha kelapa sawit dalam pengembangan sawit di areal bekas kebakaran. Memutus rantai kebakaran hutan juga berarti memutus rente ekonomi yang dinikmati oleh pihak-pihak tersebut. Pendekatan legal, ekonomi dan sosial perlu dilakukan.

Oleh sebab itu, diperlukan terobosan teknologi bercocok tanam yang lebih unggul dari teknik bakar dan lebih ramah terhadap lingkungan sekaligus, murah dan praktis. Selain itu, program-program pencegahan karhutla yang selama ini kurang mendapat tekanan dalam agenda pengendalian karhutla harus ditingkatkan. Program edukasi publik seringkali membutuhkan proses yang cukup panjang dan ini harus dimulai sejak dini dan secara konsisten berkesinambungan. Instansi-instansi Pemda semestinya dapat membentuk pola jejaring yang kolaboratif dalam mengawal

lingkungan hidup di daerahnya pada semua aspek: pencegahan, penanggulangan, pemulihan, rehabilitasi, pelestarian, dan pemanfaatan alam secara bijak lestari.

Tidak adanya kesesuaian antara teori yang digunakan dengan prakteknya dilapangan maka hal tersebut masih menjadikan banyak permasalahan yang terkait dengan kebakaran hutan dan lahan di wilayah Kabupaten Pelalawan dan di Indonesia pada umumnya. Dan perlu penindakan tegas dari para aparat untuk menangani kebakaran hutan secara Nasional agar dapat berkurang di setiap tahunnya.

Faktor lingkungan sosial budaya yang menjadi penentu pola jejaring organisasi yang disebutkan oleh Hawllet and Ramesh (1995:125) tidak dapat memberikan dampak positif seperti yang telah dinyatakan oleh Woods, akan tetapi yang ditunjukkan saat ini di Kabupaten Pelalawan adalah lebih mengarah kepada dampak negatif dari lingkungan sosial budaya tersebut. Karena yang ditunjukkan di tengah masyarakat, khususnya yang banyak dilakukan oleh Perusahaan atau Korporasi saat ini disegel oleh KLHK di tahun 2019 yaitu dengan adanya perusakan lingkungan alam dan ekosistem dengan membuka lahan memakai cara pembakaran hutan dan lahan. Sebagaimana Gambar berikut:



Sumber: Jikalauhari, 2020.

Gambar 5. 23
Daftar Perusahaan Yang Terlibat
Kebakaran Hutan Dan Lahan di Indonesia

5.2.2.4. Sumber Daya Manusia

Faktor Sumber Daya Manusia menjadi pembahasan ke empat dalam penelitian ini. Yang dikatakan oleh Howlet and Ramesh (1995 :125) bahwa faktor eksternal yang menentukan pola jejaring organisasi antar aktor adalah Faktor Sumber Daya Manusia. Sumber daya manusia dimaknai oleh Hariandja sebagai salah satu faktor penting sebuah perusahaan selain faktor modal. Faktor sumber daya manusia ini

dianggap amat penting karena memerlukan pengelolaan yang baik dalam rangka peningkatan mutu organisasi maupun suatu perusahaan

Tidak di semua instansi memiliki struktur bagian atau sub bagian yang secara khusus menaungi/memiliki program penanganan karhutla. Dampak lain dari hal ini adalah tidak ada personil tetap (pegawai tetap dan khusus) yang secara administratif-birokratif bertanggungjawab menangani bidang penanganan karhutla.

Dari hasil wawancara dan observasi diketahui bahwa pengadaan bagian/subbagian dan tenaga pegawai baru yang akan mengisi jabatan pada bagian baru tersebut membutuhkan proses birokrasi yang panjang serta akan merombak struktur organisasi/kepegawaian. Akibatnya, pada beberapa instansi pegawai yang ditunjuk ikut dalam kerja lapangan penanganan karhutla adalah para pegawai honorer yang dibekali SK penunjukkan (Bupati/Kepala Dinas) per tiga (3) bulan masa tugas yang bisa diperbarui/diperpanjang menurut kondisi dan pertimbangan kepala dinas masing-masing instansi. Personil honorer ini umumnya bukan personil yang sudah terlatih secara khusus untuk tugas penanganan karhutla, biasanya dikerahkan sebagai tenaga survei lapangan.

Meskipun dari hasil wawancara dengan kepala BPBD Pelalawan diperoleh keterangan bahwa jumlah personil atau SDM pemadam api dalam operasi gabungan (akumulatif dengan SDM perbantuan antar instansi) dikatakan cukup memadai secara kuantitatif, namun diakui bahwa secara kualitatif, kapasitas dan kualifikasi SDM pemadam yang ada masih harus ditingkatkan.

Faktor sumber daya manusia (SDM) yang dinyatakan oleh Hawllet Ramesh (1995:125) sebagai faktor penentu pola jejaring organisasi dapat diketahui bahwa faktor sumber daya manusia yang menangani kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan belum mampu meningkatkan mutu organisasi. Karena SDM yang ada saat ini kualitasnya untuk menangani kebakaran hutan dan lahan masih perlu ditingkatkan kembali. Dikarenakan yang menangani bukan merupakan personel ahlinya, sebab kebanyakan personel merupakan pegawai kontrak (honorer) dengan pengetahuan yang terbatas di bidang kebakaran hutan dan lahan. Tidak adanya kesesuaian teori yang dipersyaratkan dengan prakteknya dilapangan terkait dengan pemenuhan SDM yang mumpuni menyebabkan masih lamanya proses pemadaman saat terjadinya kebakaran hutan dan lahan.

5.2.2.5. Sarana Prasarana

Faktor sarana prasarana menjadi pembahasan kelima dalam penelitian ini. Yang dikatakan oleh Howlet anda Ramesh (1995 :125) bahwa faktor eksternal yang menentukan pola jejaring organisasi antar aktor adalah faktor sarana dan prasarana. Menurut Moenir (1992:119) pengertian sarana adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja. Dari pengertian sarana yg di katakan Moenir tersebut jelas memberi petunjuk sarana dan prasarana merupakan seperangkat alat

yang digunakan dalam suatu proses kegiatan tersebut untuk mewujudkan suatu tujuan yang ingin di capai.

Pemeliharaan dan perbaikan infrastuktur pemadam api. Hal ini juga berkaitan juga dengan soal pendanaan. Pemeliharaan rutin diperlukan seperti untuk merawat dan memperbaiki peralatan pemadam api dan pemeliharaan infrastruktur pendukung pemadaman api yang berada di lokasi-lokasi rawan karhutla, seperti embung, parit-parit pembatas/pemisah api (*canal blocking*), sumur pompa, dan pos-pos pantau.

Dari hasil wawancara dengan personil yang terlibat kerja pemadaman api karhutla diperoleh informasi bahwa sarpras yang dimiliki perusahaan perkebunan lebih baik daripada yang dimiliki instansi pemerintah daerah. Pengadaan saran dan prasarana pengendali karhutla juga tidak bisa berlangsung cepat. Seluruh narasumber instansi pemda yang peneliti wawancarai satu suara perihal masih kurangnya sarpras untuk pengendalian karhutla, baik secara kuantitas maupun kulaitas.

Faktor sarana prasarana yang dinyatakan oleh Hawllet Ramesh (1995:125) sebagai faktor penentu pola jejaring organisasi dapat diketahui bahwa faktor sarana prasarana yang digunakan untuk menangani kebakaran hutan dan lahan saat ini masih sangat terbatas.jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas yang berfungsi sebagai alat utama atau pembantu dalam pelaksanaan pekerjaan, dan juga dalam rangka kepentingan yang sedang berhubungan dengan organisasi kerja untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan belumlah seperti yang dimiliki oleh beberapa perusahaan swasta yang ada di kabupaten Pelalawan saat ini. Kondisi di atas

menggambarkan bahwa pada saat terjadi kebakaran hutan dan lahan alat-alat yang digunakan oleh pemerintah daerah tidak dapat maksimal, dikarenakan belum diperbaharui dan minimnya perawatan yang dilakukan oleh Pemerintah kabupaten Pelalawan. Tidak adanya kesesuaian antara teori yang digunakan oleh peneliti dengan kondisi sarana prasarana saat ini di lapangan, maka hal itu banyak menyebabkan lamanya proses pemadaman kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.

5.2.2.6. Anggaran

Faktor anggaran menjadi pembahasan keenam dalam penelitian ini. Howlet dan Ramesh (1995 :125) mengatakan bahwa faktor eksternal yang menentukan pola jejaring organisasi antar aktor adalah faktor anggaran atau pendanaan. Menurut Nafarin (2007:11) menyatakan bahwa “Anggaran adalah suatu rencana kuantitatif (satuan jumlah) periodik yang disusun berdasarkan program yang telah disahkan.” Anggaran (budget) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan secara kuantitatif untuk jangka waktu tertentu dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa.

Hambatan pada segi pendanaan setidaknya terjadi pada dua aspek, yakni pada aspek kebijakan penganggaran dan aspek aturan administrasi pendanaan kebencanaan. Alokasi pendanaan itu pun hanya dihitung berdasarkan besarnya anggaran yang diberikan pada Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), bukan merupakan dana siap pakai yang dialokasikan khusus. Alokasi dana siap pakai di BNPB pun tidak besar sehingga tidak dapat menjangkau seluruh wilayah

Indonesia. Selama 3 tahun terakhir sejak 2015, dana siap pakai di BNPB hanya berjumlah Rp 4 triliun. Dana tersebut harus dibagi dua untuk dipakai pada saat darurat bencana dan juga pada masa pemulihan pascabencana.

Pemerintah daerah seharusnya memiliki anggaran alokasi khusus dalam bentuk dana tak terduga (DTT). Hanya saja, seringkali alokasi jumlahnya kecil dan mekanisme penggunaan DTT pun hanya bisa dilakukan untuk tanggap/darurat bencana.

Pada kasus Kabupaten Pelalawan misalnya, ada Satlakdalkarhutla/Tim Posko Pengendalian Karhutla yang sebetulnya “organisasi tugas” yang strategis dan operatif, namun terkendala dan terbatas geraknya, sebab bukan termasuk (terkategori) satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Konsekuensinya, ia berlaku sekadar ‘instansi bayangan’ yang tidak bisa lebih darimenjalankan fungsi dan peran koordinasi saja. Selanjutnya dari sisi pendanaan, mengacu UU No. 33/2004, ‘satuan tugas’ ini tidak mendapat alokasi dan tidak dapat mengelola anggaran. Akhirnya, “demi amannya” organisasi sekadar bersifat *ex-officio* saja.

Seperti halnya dengan ke dua faktor di atas yaitu sumber daya manusia, dan sarana prasarana, faktor anggaran (pendanaan) program pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan juga termasuk dalam indikator Grindle (1980) yang berkaitan erat dengan faktor penentu berhasilnya kebijakan yaitu sumber daya yang memadai termasuk anggaran program tersebut. Hasil penelitian di atas dapat menjadi sebuah perwujudan nyata bahwa pendanaan program pencegahan dan

pengendalian hutan dan lahan belum mencukupi secara keseluruhan. Dikarenakan berdasarkan analisis anggaran untuk pendanaan program pencegahan dan pengendalian hutan dan lahan di kabupaten Pelalawan pada tahun 2019 dikurangi dari jumlah total anggaran APBD 2018 di setiap Dinas/ Instansi terkait. Besar kecilnya anggaran ini sangat dipengaruhi oleh pengesahan dan penetapan yang dilakukan di lingkungan politik yang ada dalam Rapat Anggaran di tingkat DPRD Kabupaten Pelalawan.

Faktor anggaran atau keuangan yang dinyatakan oleh Hawllet Ramesh (1995:125) sebagai faktor penentu pola jejaring organisasi dapat diketahui bahwa faktor anggaran atau keuangan yang digunakan untuk menangani kebakaran hutan dan lahan saat ini masih sangat terbatas. Rencana anggaran tertulis yang disusun secara periodik berdasarkan program yang telah disahkan untuk program pengendalian dan pencegahann kebakaran hutan saat ini oleh pemerintah kabupaten Pelalawan porsinya diturunkan. Hal yang menjadikan banyak terjadinya kebakaran hutan dan lahan, dikarenakan anggaran untuk melakukan bimbingan teknis kepada para anggota atau SDM yang menangani pemadaman kebakaran pada saat berada di lapangan tidak dapat dijalankan, dan untuk melakukan perawatan alat serta sarana prasarana pendukung lainnya tidak dapat dilakukan secara optimal. Karena dukungan organisasi lemah yang disebabkan oleh lingkungan politik yang tidak memprioritaskan program tersebut.

Kondisi di atas mengakibatkan jumlah titik api menjadi lebih banyak dari tahun sebelumnya, serta kondisi lingkungan sosial masyarakat yang kurang menerima dan memahami sosialisasi tentang cara-cara yang aman untuk membuka lahan baru di daerah tempat tinggalnya saat ini di beberapa wilayah kabupaten Pelalawan. Tidak adanya kesesuaian antara teori yang digunakan oleh peneliti, dimana anggaran menjadi prasyarat dalam menentukan pola jejaring organisasi (Howllet and Ramesh, 1995: 125), maka hal itu menjadikan banyak permasalahan di lapangan yang terkait dengan kebakaran hutan dan lahan di kabupaten Pelalawan saat ini. Program anggaran yang menjadi penentu utama dalam pola jejaring organisasi pada tahun 2019 tidak ditingkatkan akan tetapi jumlahnya diturunkan dari tahun sebelumnya. Kondisi di atas mengakibatkan banyak kendala dari sisi peningkatan SDM dan sarana prasarana yang digunakan dalam menangani kebakaran hutan dan lahan di kabupaten Pelalawan saat ini.

5.3. Proposisi Minor

Dari hasil pembahasan pola jejaring antar organisasi pada pemerintah daerah dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau diatas dapat diketahui proposisi minor dalam penelitian ini adalah:

Proposisi Minor:

1. Apabila Struktur Organisasi, Koordinasi Organisasi, Konsistensi Program dan Perencanaan dan Operasional terlaksana dengan baik maka pola jejaring antar organisasi dapat terintegrasi dengan baik dalam melakukan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Pelalawan.
2. Apabila regulasi dapat dipatuhi dan dilaksanakan sesuai aturan maka pola jejaring antar organisasi dapat terintegrasi dengan baik, sehingga tidak ada lagi pelanggaran yang dilakukan oleh beberapa oknum masyarakat dan perusahaan dalam membuka lahan dengan menggunakan cara pembakaran di Kabupaten Pelalawan.
3. Apabila lingkungan politik (dukungan di dalam DPRD) kuat, maka pola jejaring antar organisasi dapat berjalan dengan baik untuk dapat meningkatkan anggaran dan pembuatan regulasi kebijakan yang mengatur tentang Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Pelalawan.
4. Apabila lingkungan sosial, dan budaya, dapat memahami dan menyadari terjadinya dampak negatif pembakaran hutan dan lahan, maka pembakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh baik perseorangan dan perusahaan dalam membuka lahannya dapat berkurang setiap tahunnya.
5. Apabila sumber daya manusia secara kualitas dan kuantitas dapat ditingkatkan, maka Kebakaran Hutan dan Lahan dapat segera dipadamkan
6. Jika Pemerintah Kabupaten Pelalawann dapat meningkatkan dan melakukan perawatan terhadap sarana prasarana yang dimiliki, maka Kebakaran Hutan dan Lahan dapat segera dipadamkan
7. Apabila Anggaran yang menjadi faktor penentu pola jejaring organisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan dapat ditingkatkan jumlah nominalnya dari tahun sebelumnya, maka Pemerintah Kabupaten Pelalawan dapat meningkatkan kualitas SDM, dan Sarana Prasarana untuk penanggulangan Karhutla setiap tahunnya.

5.4. Model Existing.

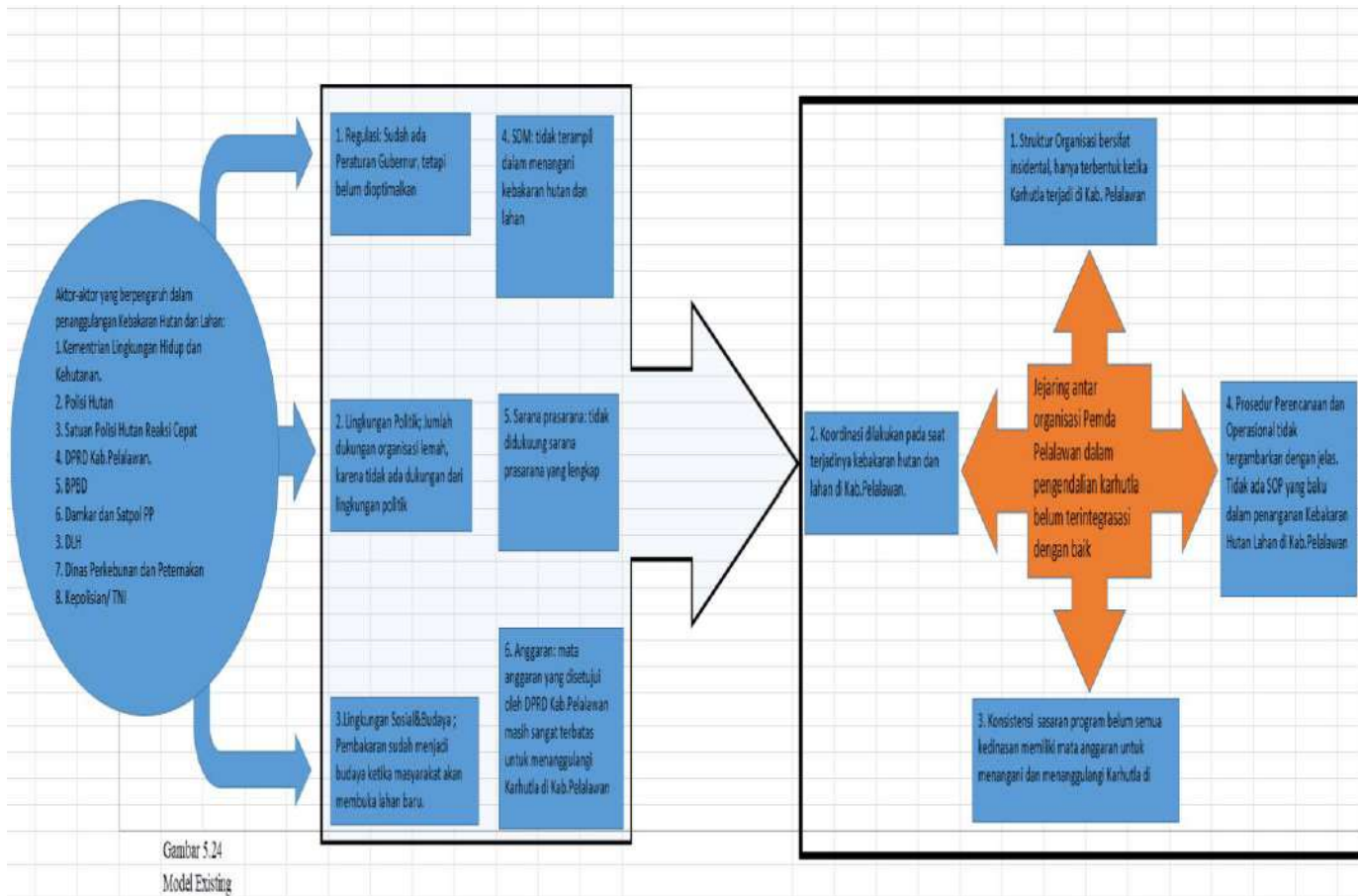
5.5. Proposisi Mayor

Dari hasil pembahasan jejaring antar organisasi (*inter-organization network*) Pada Pemerintah Daerah dalam pengendalian kebakaran lahan dan hutan di Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau diatas dapat diketahui bersama bahwa Proposisi Mayor dalam penelitian ini adalah:

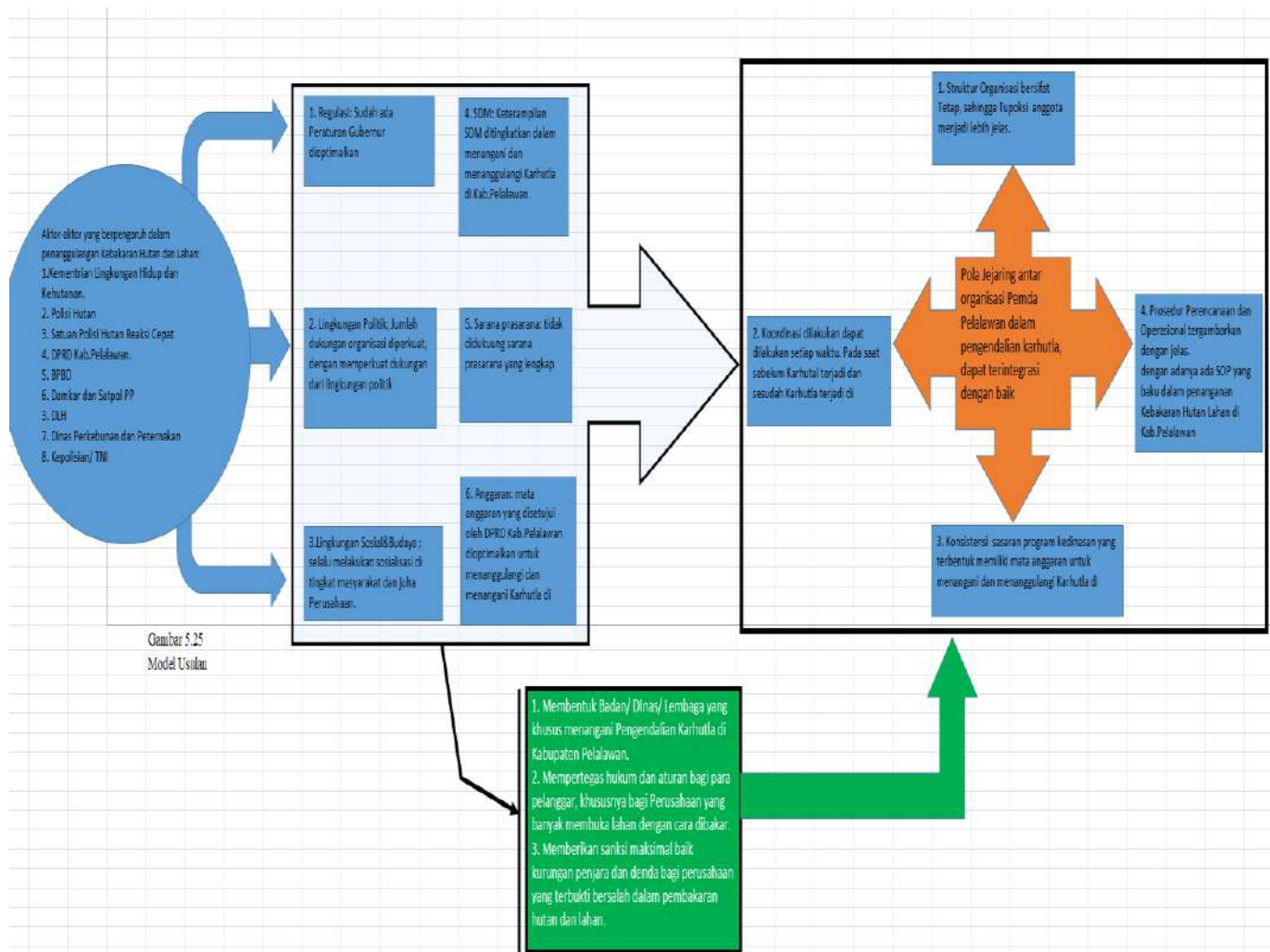
Proposisi Mayor:
Jika faktor penentu pola jejaring organisasi yang meliputi regulasi, lingkungan politik, lingkungan sosial dan budaya, SDM, sarana prasarana, dan anggaran, dengan memperkuat struktur organisasi, koordinasi antar organisasi, konsistensi program dan perencanaan dan operasional di Instansi Dinas terkait, maka pola jejaring antar organisasi yang terbentuk dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan dapat terjalin secara sinergis, sehingga kebakaran hutan dan lahan dapat berkurang setiap tahunnya.

5.6. Model Usulan.

Model Eksisting



Model Usulan



Gambar 5.25
Model Usulan