

# Tantangan Kelembagaan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan pada Tingkat Tapak

## (Institutional Challenge on Forest and Land Fire Management at the Site Level)

Irfan Kemal Putra<sup>1\*</sup>, Bambang Hero Saharjo<sup>2</sup>, Basuki Wasis<sup>2</sup>

(Diterima Maret 2018/Disetujui Februari 2019)

### ABSTRAK

Berulangnya kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Indonesia memerlukan perhatian lebih. Perhatian khusus pada aktor-aktor di tingkat tapak, karena mereka merupakan pihak yang terdekat, paham kondisi lapang, dan paling awal merespons karhutla. Pihak-pihak tersebut dapat berperan sebagai aktor protagonis maupun antagonis dalam pengendalian karhutla sesuai dengan kondisi. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui peran dan masalah para pihak terkait di tingkat tapak. Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Agustus–Desember 2017 di tiga desa di Kabupaten Siak, Riau, yaitu Desa Penyengat, Sungai Rawa, dan Rawa Mekar Jaya. Lokasi tersebut dipilih karena masing-masing desa memiliki perbedaan frekuensi kebakaran sehingga dapat dibandingkan antara satu dengan yang lain. Desa Penyengat paling sering terbakar, Desa Rawa Mekar Jaya paling jarang terbakar, dan frekuensi kebakaran di Desa Sungai Rawa berada di antara keduanya. Metode yang digunakan adalah analisis aktor dengan sumber data primer maupun sekunder. Hasil analisis aktor menunjukkan adanya masalah kelembagaan, yaitu bertumpuknya *key players* untuk pengendalian karhutla di lokasi, aktor berpengaruh dengan peran negatif, serta ketidaksesuaian peran aktor yang terlibat dalam pengendalian karhutla. Dekonsentrasi pengaruh Pemerintah Pusat dan KLHK, serta pembuatan aturan turunan untuk melegalkan peran BNPB, Polri, dan TNI dalam kegiatan pemadaman juga diperlukan untuk mengurai permasalahan.

Kata kunci: analisis aktor, Kabupaten Siak, karhutla, kelembagaan, tingkat tapak

### ABSTRACT

Continuous forest and land fires in Indonesia require multi-stakeholder concerns. Further, focal point should be on the grass root actors, since they are the closest to the fires, in term of location; the understand the most about the site situations, and could be the first responders to the fire events. Those actors, also could play a role as, either protagonists or antagonists, in the fire management program, depend on their situations. Based on the above narration, this research aimed to understand roles and challenges faced by those actors at the site level. This research was conducted in August–December 2017 in three villages, in Siak District, Riau is Village Penyengat, Sungai Rawa, and Rawa Mekar Jaya. The choice of location was based on comparable different fire frequencies occurred among those three villages respectively the most, moderately, and the least frequent. The method utilized in this research was actor analysis. The data were collected from primary (interviews) and secondary sources (literatures). The analysis results showed that there were too many key players, influencing actors with negative roles, and actors with improper roles in the fire management activities. De-concentrating the influences of the Central Government and MoEF, as well as derivative legislations to legalize the roles of both the National Agency for Disaster Countermeasures (NADC–BNPB) and Army, to be involved in the fire management activities are also needed to solve the problems.

Keywords: actor analysis, forest fires, institutional, Siak District, site level

### PENDAHULUAN

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terjadi hampir setiap tahun di Indonesia berdampak pada perekonomian dan lingkungan. Meskipun telah banyak peraturan maupun perundangan terkait karhutla, keja-

dian tersebut terus berulang. Sepanjang tahun 2014 misalnya, luas area terbakar di Provinsi Riau mencapai 6.301,10 ha. Angka ini meningkat bila dibandingkan dengan luas area terbakar pada tahun 2010 dan 2011 (26 dan 74,5 ha) bahkan jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan tahun pada 2012 dan 2013 (1.060 dan 1.077,5 ha) (Ardhana 2015). Jumlah titik panas di Kabupaten Siak juga mengalami peningkatan dari 102 titik di tahun 2010 menjadi 366 titik pada tahun 2014 (Pemerintah Provinsi Riau 2015). Namun demikian, jumlah tersebut menurun di tahun 2015 menjadi hanya 71 titik panas (Hafni 2018).

<sup>1</sup> Sekolah Pascasarjana, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

<sup>2</sup> Departemen Silvikultur, Fakultas Kehutanan, Institut Pertanian Bogor, Kampus IPB Darmaga, Bogor 16680

\* Penulis Korespondensi:

Email: [putra.irfankemal@gmail.com](mailto:putra.irfankemal@gmail.com)

Berdasarkan Sukrismanto (2012) salah satu bentuk permasalahan tersebut adalah tidak terintegrasinya pengendalian karhutla (dalkarhutla) dan kecilnya kapasitas organisasi yang terlibat di kabupaten. Hal tersebut menunjukkan adanya masalah kelembagaan. Permasalahan ini juga didukung oleh hasil penelitian Thoha (2014) pada studi kasus di Kabupaten Kapuas, Kalimantan Tengah yang menemukan kecilnya peran aktif masyarakat serta terlalu birokratisnya mekanisme distribusi informasi.

Penjelasan di atas menunjukkan perlunya penguatan kelembagaan yang dalam penelitian ini fokus pada tingkat tapak, seperti desa, kecamatan, hingga kabupaten. Pemilihan fokus penelitian pada tingkat tapak karena berbagai aktor yang beraktivitas di tingkat ini merupakan aktor dengan jarak terdekat dari areal yang sering terbakar. Tidak hanya itu, para pihak di tingkat tapak juga secara logis paling mengetahui kondisi di lokasi paling terdampak, serta paling berpotensi untuk merespons karhutla lebih dahulu.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilaksanakan pada bulan Agustus–Desember 2017 melalui *Focus Group Discussion* (FGD) di tiga desa di Kabupaten Siak, Riau, yaitu Desa Penyengat, Rawa Mekar Jaya, dan Sungai Rawa (Gambar 1). Wawancara juga dilakukan di dalam maupun luar lokasi studi, yaitu di Jakarta dan Bogor. Data sekunder sebagai pendukung riset ini berupa dokumen, perundangan, berita, maupun jurnal-jurnal ilmiah.

Analisis hasil riset menggunakan metode kuantitatif deskriptif. Berbagai data hasil observasi lapang berguna untuk membuat peta aktor berdasarkan Reed *et al.* (2009). Peta ini mengelompokkan masing-masing

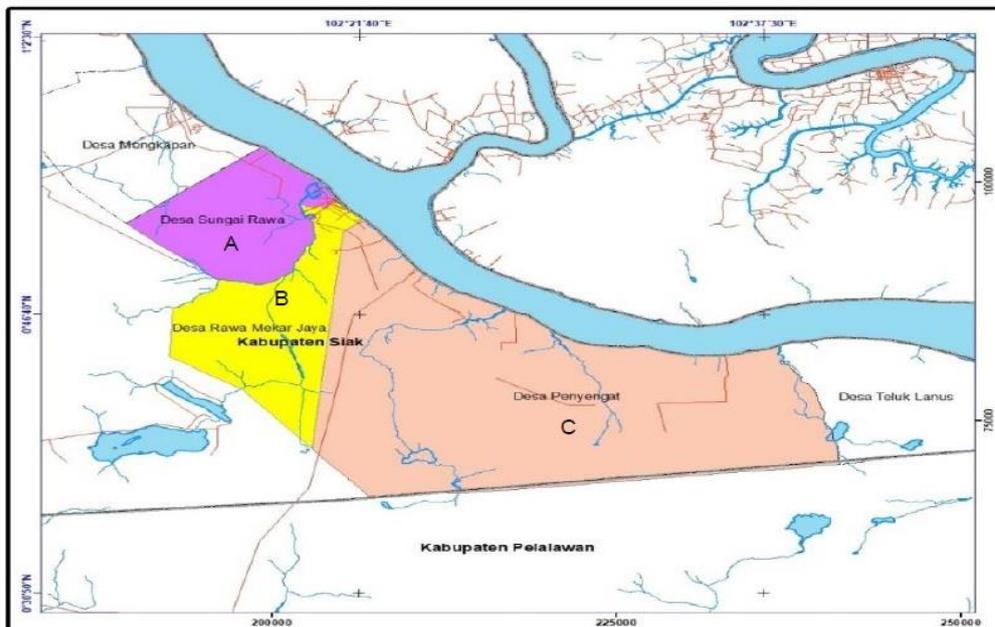
aktor menurut tingkat kepentingan dan tingkat pengaruhnya pada usaha pengendalian karhutla di tingkat tapak, yaitu *subject*, *key players*, *context setter*, dan *crowd*. Untuk pihak-pihak berbentuk instansi seperti kementerian, dinas, ataupun organisasi pemerintahan, serta pemerintahan, tupoksi (tugas pokok dan fungsi), dan implementasi tupoksi tersebut di lapang merupakan dasar sebagai penentuan tingkat kepentingan, rendah, atau tinggi (Gambar 2).

Penentuan tingkat pengaruh aktor pada berjalan atau tidaknya program dalkarhut berdasarkan sembilan indikator akses Ribot dan Peluso (2003). Kesembilan indikator tersebut adalah teknologi, modal, tenaga kerja, peluang kerja, pasar, pengetahuan, kewenangan, identitas sosial, dan relasi sosial. Akses adalah kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dari sesuatu (Ribot & Peluso 2003), yang dalam penelitian ini kata “sesuatu” tersebut dapat merupakan pengaruh dan keterlibatan suatu pihak dalam pengendalian karhutla pada tingkat desa sehingga dapat menentukan keluaran keseluruhan program, berhasil atau tidak. Dalam penelitian ini, berbagai kepemilikan akses indikator pada para pihak diringkas menjadi empat kategori tingkat pengaruh, yaitu 1) Tidak berpengaruh, dengan nilai satu; 2) Berpengaruh lemah, dengan nilai dua; 3) Berpengaruh sedang, dengan nilai tiga; dan 4) Sangat berpengaruh, dengan nilai empat (Tabel 1).

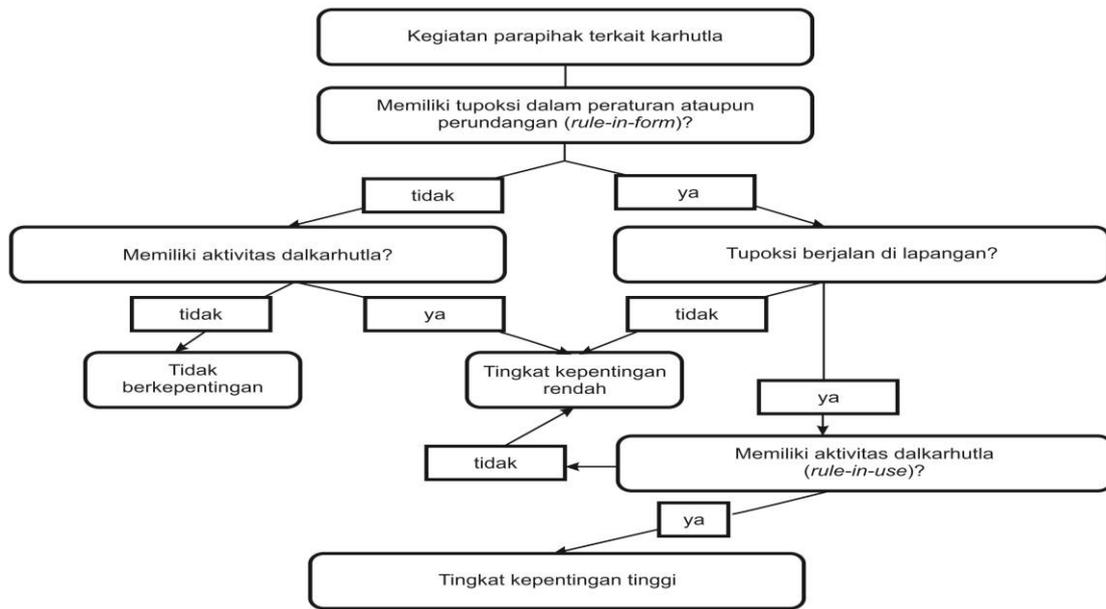
## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pihak-Pihak yang Terlibat di Tingkat Tapak

Berdasarkan hasil wawancara dan studi literatur terdapat sedikitnya 21 orang aktor yang terlibat dalam aktivitas terkait dalkarhutla di lokasi studi. Aktor-aktor tersebut adalah 1) Masyarakat; 2) Masyarakat Peduli



Keterangan: A) Desa Sungai Rawa, B) Desa Mekar Jaya, dan C) Desa Penyengat.  
Gambar 1 Lokasi penelitian di Kabupaten Siak, Provinsi Riau.



Gambar 2 Alur penentuan tingkat kepentingan aktor.

Tabel 1 Penentuan tingkat pengaruh aktor dalam kegiatan dalkarhutla

Kategori/skor	Kriteria
Berpengaruh besar ( <i>Highly powerful</i> ) (4)	Apabila perkataan, aksi, atau kebijakan aktor sangat berpengaruh bagi aktor lain, pada pengendalian karhutla di lapangan, dan dapat berperan sebagai penyebab terjadinya karhutla secara langsung ataupun tidak. Contoh: kelompok elite lokal di masyarakat
Berpengaruh ( <i>Powerful</i> ) (3)	Apabila perkataan, aksi, atau kebijakan aktor memberikan pengaruh langsung pada pengendalian karhutla di lapangan. Atau, Perkataan dan kebijakan aktor tidak terlalu berpengaruh pada dalkarhutla, namun aktor tersebut dapat berperan sebagai penyebab karhutla. Contoh: Perusahaan (sawit ataupun HTI)
Berpengaruh lemah ( <i>Less powerful</i> ) (2)	Apabila perkataan, aksi, atau kebijakan aktor lambat laun memberikan pengaruh pada pengendalian karhutla di lapangan. Pengaruh aktor dipengaruhi oleh kekuatan modal yang dimiliki oleh aktor. Contoh: Kemendagri
Tidak berpengaruh ( <i>No Power</i> ) (1)	Apabila perkataan, aksi, atau kebijakan aktor tidak memberikan pengaruh pada pengendalian karhutla di lapangan.

Api (MPA); 3) Satuan Tugas Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satgas Dalkarhutla); 4) Manggala Agni; 5) Dinas Kehutanan Provinsi Riau; 6) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK); 7) Pemerintah Kabupaten Siak; 8) Pemerintah Provinsi Riau; 9) Pemerintah Pusat; 10) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB); 11) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau; 12) BPBD Kabupaten Siak; 13) Perusahaan pemegang hak konsesi, yang selanjutnya disebut sebagai korporasi; 14) Perguruan tinggi; 15) Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional (LAPAN); 16) Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG); 17) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM); 18) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); 19) Kepolisian setingkat Polisi Resor (Polres) ataupun Polisi Sektor (Polsek); 20) Tentara Nasional Indonesia (TNI) setingkat Komando Distrik Militer (Kodim) ataupun Komando Daerah Militer (Kodam), dan 21) Badan Restorasi Gambut (BRG).

Penelitian ini membagi masyarakat menjadi tiga kategori, yaitu nelayan, pekebun, dan elite lokal. Pembagian kategori ini karena berdasarkan observasi masing-masing kelompok masyarakat memiliki tingkat pengaruh yang berbeda. Sebagaimana halnya dengan masyarakat, MPA dalam penelitian ini juga terbagi menjadi tiga berdasarkan masing-masing desa di lokasi studi, yaitu MPA Desa Sungai Rawa, MPA Desa Rawa Mekar Jaya, dan MPA Desa Penyengat.

Munculnya kepentingan pihak-pihak dari pusat terhadap pengendalian karhutla di tingkat tapak, seperti KLHK, Pemerintah Pusat, LAPAN, BMKG, Kemendagri, dan BNPB disebabkan oleh adanya tugas pokok dan fungsi dalam perundangan yang mengatur keterlibatan ikut mengendalikan karhutla di daerah. Bentuk aturan tersebut dapat bersifat langsung maupun tidak. KLHK misalnya, bertanggung jawab pada pemberian izin area konsesi kepada pihak korporasi berdasarkan Pasal 2 Permenhut No. 31 tahun 2014 dan pembentukan Satuan Tugas Pengen-

dalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satgas Dalkarhutla), seperti Manggala Agni (Pasal 9 Permen LHK No. 32 tahun 2016). Pemberian izin areal konsesi secara tidak langsung menyebabkan peningkatan kerawanan kebakaran akibat dari aktivitas kanalisasi yang dilakukan oleh perusahaan. Sementara itu, LAPAN dan BMKG berfungsi untuk menyediakan data satelit dan informasi cuaca, termasuk titik panas, walaupun hal tersebut merupakan bagian dari tugas mereka. Meskipun demikian, kedua produk pihak terakhir ini memiliki peran penting dalam pengendalian karhutla di berbagai wilayah di Indonesia.

Berbeda dari aktor lain, keterlibatan Kemendagri pada kegiatan dalkarhutla di daerah bersifat tidak langsung. Berdasarkan tupoksinya Permendagri No. 69 tahun 2012, yaitu Kemendagri bertugas untuk mengawasi kinerja kepala daerah. Tugas pengawasan ini termasuk pada penetapan bencana dan kebijakan kepala daerah dalam mengendalikan karhutla.

Di antara para aktor tersebut ada yang memiliki tupoksi formal terkait dengan dalkarhutla, namun ada sebagian tidak, walaupun fakta di lapangan mereka terlibat dalam kegiatan pengendalian kebakaran. Salah satu aktor tersebut adalah BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan BPBD Kabupaten Siak. Berdasarkan analisis dokumen perundangan, yaitu UU No. 24 tahun 2007, idealnya semua instansi ini hanya dapat terlibat dalam kegiatan pemadaman jika status karhutla sudah ditetapkan sebagai bencana. Indikator bencana jika mengacu pada Pasal 7 ayat (2) undang-undang tersebut adalah dampak karhutla pada jumlah korban, kerugian material, kerusakan sarana, luas wilayah terdampak, maupun dampak sosial-ekonomi. Namun, fakta di lapangan, penerjunan BNPB maupun BPBD dalam kegiatan operasional dalkarhutla dilakukan sejak awal pada saat kondisi rawan kebakaran ditetapkan.

Hal yang sama juga berlaku bagi jajaran militer di tingkat Kodam maupun Kodim. Secara legal-formal pihak ini tidak memiliki keterlibatan sama sekali terkait dengan kegiatan operasional dalkarhutla. Dalam UU No. 34 tahun 2004 fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah penindak ancaman kedaulatan negara dari dalam maupun luar (Pasal 6 ayat (1)). Sementara itu, di dalam Pasal 7 ayat (1) perundangan tersebut, tugas mereka yang paling mendekati dengan keterlibatannya dalam kegiatan operasional dalkarhutla hanya untuk membantu penanggulangan bencana dan membantu tugas kepolisian. Diskusi mengenai tugas penanggulangan bencana harus dikembalikan ke dasar indikator bencana dalam UU No. 24 tahun 2007. Namun, hasil observasi lapang di lokasi studi, pihak ini merupakan salah satu pihak pertama yang turun pada saat kebakaran mulai terjadi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, satu-satunya dasar keterlibatan mereka dalam operasional dalkarhutla adalah aturan internal instansi dalam Inpres No. 11 tahun 2015, meskipun aturan ini secara legal tidak bernilai hukum. Hal lain yang menyebabkan keterlibatan pihak TNI adalah ancaman pencopotan jabatan pejabat tinggi pihak tersebut. Ancaman tersebut

dilontarkan pada saat rapat koordinasi pada tahun 2015 sebagaimana dinyatakan oleh Teresia (2016).

Berbeda dari keterlibatan TNI dalam kegiatan operasional dalkarhutla, keterlibatan LSM dan berbagai perguruan tinggi di daerah lebih berbentuk suportif. Hasil observasi menunjukkan kegiatan yang dilakukan LSM di lokasi studi mencakup bantuan peralatan pemadaman kepada MPA dan berbagai bentuk sosialisasi kepada warga. Beberapa anggota MPA dan masyarakat di salah satu desa juga tercatat merupakan anggota salah satu LSM mengenai lingkungan di Provinsi Riau. Sementara itu, keterlibatan perguruan tinggi lebih berbentuk aktivitas penelitian yang merupakan tugas mereka. Salah satu bentuk keterlibatan mereka terkait aktivitas dalkarhutla yang ada di sekitar lokasi studi adalah instalasi alat pendeteksi kerawanan karhutla berbasis sensor kedalaman muka air, SESAME (*Sensory data transmission Service Assisted by Midori Engineering*). Berdasarkan siaran pers BRG: SIPRES/BRG/5/8/2016, peralatan SESAME juga merupakan sensor wajib untuk melakukan monitoring kondisi muka air gambut (BRG 2016).

### Hasil Analisis Aktor

Berdasarkan analisis, terdapat beberapa anomali kelembagaan dalam kegiatan dalkarhutla di lokasi studi. Beberapa aktor ada yang memiliki kepentingan yang tinggi dalam mengendalikan karhutla walaupun seharusnya berdasarkan peraturan yang ada tingkat kepentingan yang dimiliki mereka rendah. Sama seperti tingkat kepentingan, anomali juga terjadi pada tingkat pengaruh beberapa aktor.

Hasil analisis pada tingkat kepentingan, pihak-pihak yang memiliki anomali tersebut di antaranya adalah KLHK, Pemerintah Pusat, Pihak TNI setingkat Kodam maupun Kodim, BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan BPBD Kabupaten Siak. Berdasarkan Pasal 1 UU No. 32 tahun 2004 Pemerintah Pusat sebagai salah satu pihak dengan anomali akibat tingkat kepentingan yang tinggi terhadap dalkarhutla di daerah, seharusnya mengalihkan urusan pemerintahan di tingkat daerah kepada masing-masing kepala daerah, termasuk mengenai urusan dalkarhutla atas asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Hal ini karena karhutla bukan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di daerah, sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004, yaitu politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta Agama. Tingginya tingkat keterlibatan Pemerintah Pusat pada kegiatan dalkarhutla ini juga tidak sesuai dengan Pasal 27, 30, dan 32 PP. No. 4 tahun 2001 yang menyatakan bahwa kepala daerah juga merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana asap.

### Anomali Kelembagaan pada Pemerintah dan Instansi Pemerintah

Tingginya kepentingan Pemerintah Pusat pada kegiatan dalkarhutla di daerah terlihat jelas dari

pengaruh yang ditunjukkannya pada berbagai instansi di bawah wewenangnya. Bentuk pengaruh tersebut adalah 1) Pembentukan BRG; 2) Terbitnya Inpres No.11 tahun 2015; 3) *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pusat dengan POLRI dan TNI, dan 4) Ancaman pencopotan jabatan bagi pejabat kedua institusi tersebut bila terjadi karhutla di wilayahnya. Meskipun tidak ada satu pun dari ketiga bentuk pengaruh Pemerintah Pusat tersebut yang bernilai hukum, secara faktual hal tersebut memiliki peran penting. Contohnya adalah adanya mutasi besar-besaran pejabat, baik TNI maupun POLRI yang sangat mungkin sebagai bentuk implementasi ancaman Pemerintah Pusat kepada jajaran TNI dan POLRI tersebut. Ancaman tersebut pada akhirnya direalisasikan dalam bentuk mutasi pejabat POLRI dan TNI sebagaimana dinyatakan oleh Said (2016). Akibatnya, tidak hanya kepentingan yang besar, namun Pemerintah Pusat juga memiliki pengaruh yang terlalu tinggi pada kegiatan dalkarhutla di daerah.

Pengaruh dan tekanan dari Pemerintah Pusat tersebut membawa efek domino bagi instansi yang memiliki wewenang dalam urusan lingkungan hidup dan kehutanan seperti KLHK. Tekanan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap jajarannya, meningkatkan kepentingan dan pengaruh KLHK pada karhutla di daerah. Pengaruh KLHK pada keberhasilan program dalkarhutla sangat tinggi akibat adanya aturan yang memberi mereka kewenangan untuk mengesahkan perizinan konsesi, yaitu Pasal 2 Permenhut No. 31 tahun 2014. Dampak keberadaan areal konsesi ini besar pada terjadinya kebakaran, terutama di areal gambut akibat aktivitas kanalisasi. Tidak hanya itu, bentuk pengaruh lain dari pihak KLHK adalah pembentukan Satgas Dalkarhutla dan Manggala Agni sebagaimana tercantum dalam Permen LHK No. 32 tahun 2016. Sama seperti pada kasus Pemerintah Pusat, pengundangan Peraturan Menteri tersebut, merupakan salah satu bentuk tingginya kepentingan KLHK dalam mengimplementasikan program dalkarhutla di daerah.

Kedua pihak tersebut pun pada akhirnya berpengaruh besar pada tereduksinya karhutla pada tahun 2017 sebesar 71% dibandingkan dengan tahun 2016 (KLHK 2017). Saat observasi lapang berlangsung, Manggala Agni yang dikoordinasikan oleh Satgas Dalkarhutla selalu mengadakan patroli rutin pada saat musim rawan karhutla berlangsung. Bahkan pada saat titik panas terdeteksi, pihak tersebut bersama dengan TNI, dan kepolisian segera memberi kabar kepada MPA terkait untuk segera melakukan pemadaman.

Besarnya pengaruh Pemerintah Pusat dan KLHK pada pengendalian karhutla di daerah berdampak negatif pada tingkat pengaruh pemerintahan dan Dinas Kehutanan di daerah. Dominasi kuat kedua pihak tersebut menunjukkan bahwa secara faktual pengaruh pemerintahan di tingkat provinsi maupun kabupaten, serta Dinas Kehutanan (Dinhut) Provinsi Riau tidak sebesar pusat meskipun berdasarkan aturan yang ada kewenangan berada di tangan daerah.

Dominasi Pemerintah Pusat dengan keterlibatan langsung mereka adalah akibat adanya kekurangan kapabilitas pemerintahan di daerah dalam mengendalikan karhutla. Hal tersebut sesuai dengan hasil penelitian Meiwanda (2016) yang menyatakan adanya kekurangan kapabilitas Pemerintah Daerah Provinsi (Pemprov) Riau dalam dalkarhutla pada tahun 2015, yaitu 1) Keterbatasan alat dalkarhutla untuk lahan gambut; 2) Kondisi Provinsi Riau yang 50% lahannya berupa areal gambut dengan jarak antar-kabupaten yang berjauhan; dan 3) Aktivitas dalkarhutla sebelumnya hanya berhenti pada pengendalian kabut asap dengan pemadaman api secara cepat tanpa adanya upaya pencegahan secara komprehensif. Kekurangan terakhir tersebut merupakan salah satu alasan dibentuknya BRG.

Besarnya pengaruh Pemerintah Pusat pada kegiatan dalkarhutla secara kelembagaan juga memiliki dampak negatif pada tingginya tingkat kepentingan BNPB, BPBD Provinsi Riau, serta BPBD Kabupaten Siak. Jika merujuk pada peraturan yang ada, UU No. 24 tahun 2007 semua badan penanggulangan bencana ini hanya dapat diterjunkan untuk operasi pemadaman pada saat status karhutla sudah ditetapkan sebagai bencana oleh kepala daerah atau presiden. Aturan yang menetapkan indikator bencana itu sendiri terdapat dalam Pasal 7 Undang-Undang tersebut. Namun demikian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa penerjunan anggota dari BNPB maupun BPBD dalam menanggulangi karhutla dimulai sejak titik panas terlihat, sebelum indikator bencana terpenuhi atau tidak ada penetapan status bencana. Hal tersebut diperkuat oleh Siaran Pers KLHK No. 386 yang menyatakan bahwa tidak ada daerah yang menetapkan status tanggap darurat bencana karhutla pada tahun 2017 (KLHK 2017). Namun demikian, kegagalan implementasi UU No. 24 tahun 2007 di lapangan berpengaruh positif pada tereduksinya karhutla akibat adanya pengerahan berbagai sumber daya secara singkat pada saat titik panas terlihat.

Dalam Pasal 50 UU No. 24 tahun 2007 juga disebutkan bahwa dengan ditetapkannya suatu fenomena, dalam hal ini karhutla sebagai bencana dapat mempermudah pihak operasional untuk mendapatkan akses. Salah satu akses tersebut adalah alat pemadaman, seperti helikopter untuk *water bombing*. Dengan cepatnya pengerahan peralatan dalkarhutla serta operasional tambahan dari BNPB dan BPBD tersebut titik panas dapat segera teratasi, walaupun sebenarnya keluar dari koridor hukum. Melalui perspektif kegagalan implementasi UU No. 24 tahun 2007 tersebut juga menunjukkan kelemahan pihak Kemendagri sebagai instansi pengawas kinerja pemerintahan daerah. Dalam kondisi ideal, seharusnya Kemendagri berhak untuk memberikan peringatan kepada pemerintahan daerah atas penerjunan BNPB dalam kegiatan dalkarhutla tanpa adanya status bencana. Namun demikian, di sisi lain adanya tekanan dari Pemerintah Pusat menyebabkan posisi Kemendagri dan kepala daerah berada dalam posisi dilematik. Kaku dalam mengacu undang-undang, namun potensi

meluasnya karhutla meningkat atau keluar dari koridor hukum dan karhutla dapat segera teratasi. Berdasarkan kajian dan observasi tersebut menunjukkan bahwa tidak berjalannya hukum justru menyebabkan jumlah karhutla berkurang. Artinya, terdapat celah perundangan dalam UU No. 24 tahun 2007 yang jika suatu aktor terlalu mengacu kepadanya dapat meningkatkan potensi meluasnya kebakaran.

Masalah lain yang juga terdeteksi adalah tidak adanya anggaran untuk biaya operasional keterlibatan BNPB dalam pengendalian karhutla. Anggaran yang seharusnya disediakan oleh pemerintah daerah menurut pihak BNPB sering tidak terpenuhi. Pada akhirnya, biaya operasional keterlibatan BNPB dalam pengendalian karhutla ditanggung oleh pihak BNPB. Hal tersebut secara tidak langsung menunjukkan kebutuhan finansial bagi pemerintah di daerah dalam mengendalikan karhutla.

### **Anomali Kelembagaan pada Masyarakat dan Masyarakat Peduli Api**

Tidak hanya instansi pemerintahan, anomali tingkat kepentingan dan pengaruh juga terjadi pada kelompok masyarakat dan MPA. Penelitian ini sendiri membagi masyarakat dan MPA sesuai kategorinya karena hasil observasi menunjukkan bahwa masing-masing memiliki pengaruh berbeda pada kegiatan dalkarhutla. Hasil observasi menunjukkan bahwa dari ketiga kelompok masyarakat, yaitu nelayan, pekebun, dan elite lokal, jenis kelompok pertama memiliki anomali tingkat pengaruh yang terlalu tinggi. Sementara itu, organisasi MPA Desa Penyengat memiliki pengaruh terlalu rendah, terbukti dari frekuensi kebakaran yang tinggi di desa tersebut.

Kelompok masyarakat nelayan dalam penelitian ini merupakan masyarakat yang sumber pendapatannya hanya sebagai nelayan. Sementara itu, kelompok masyarakat pekebun adalah seluruh masyarakat yang memiliki kebun sebagai sumber penghasilan tambahan. Terakhir adalah masyarakat yang dikategorikan sebagai elite lokal, yaitu seluruh masyarakat yang berpengaruh kuat pada penentuan keluaran kegiatan dalkarhutla di lokasi studi. Hasil observasi menunjukkan bahwa masyarakat dengan kategori ini berada di dua desa, yaitu Desa Rawa Mekar Jaya dan Penyengat. Pengaruh elite lokal pada kegiatan dalkarhutla berbeda karena ada yang berperan positif dan berperan negatif.

Peran positif elite lokal ditunjukkan oleh mereka yang tinggal di Desa Rawa Mekar Jaya. Kelompok ini terdiri atas beberapa orang Suku Jawa yang sudah berada di sana sejak mereka lahir. Mereka merupakan kepala desa ataupun bekas kepala desa. Berdasarkan observasi, bentuk peran positif elite lokal ini adalah pengorganisasian MPA, sosialisasi bahaya karhutla kepada anggota masyarakat lain, dan sebagai penggerak ekonomi warga. Hasil akibat pengaruh mereka terlihat dari tidak adanya karhutla sejak 2014, lengkapnya sarana prasarana dalkarhutla yang dibangun MPA, hingga terbangunnya area wisata mangrove untuk membantu ekonomi warga.

Peran berbeda ditunjukkan oleh kelompok elite lokal berperan negatif. Oknum dalam elite lokal jenis ini terdeteksi melakukan kaveling tanah secara ilegal untuk dijual sehingga menyebabkan kasus kebakaran akibat masalah tenurial di salah satu desa lokasi penelitian. Lokasi elite lokal ini berada di Desa Penyengat dan didominasi oleh masyarakat adat Suku Anak Rawa yang memiliki jabatan adat, atau memiliki relasi kuat dengan pemuka adat. Terbukti dari adanya kasus karhutla di Desa Penyengat setiap tahun.

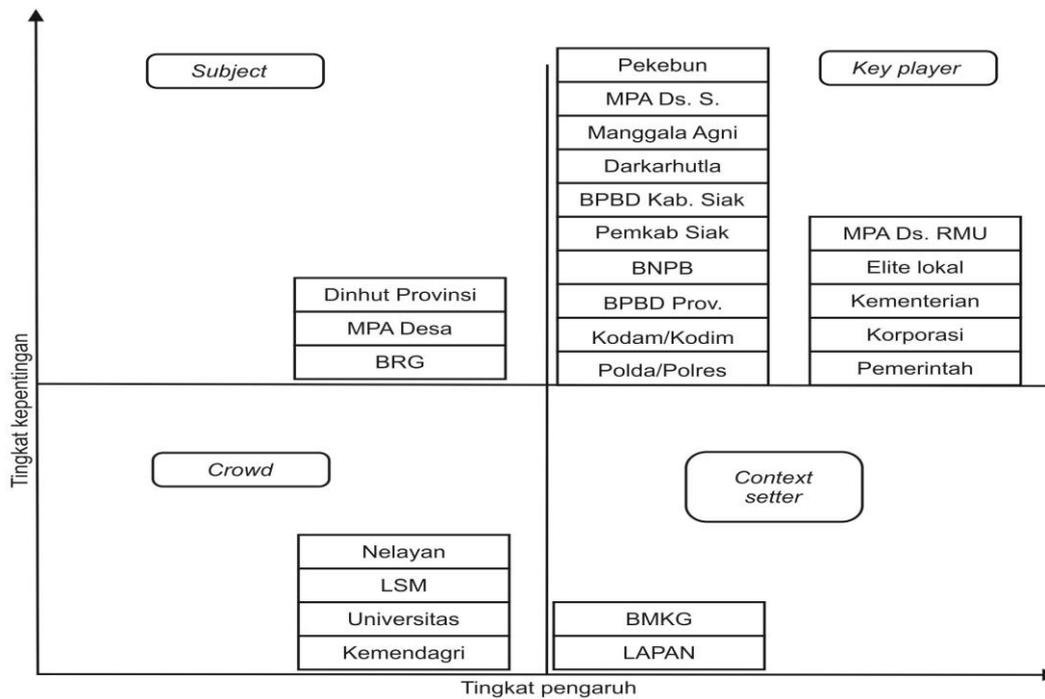
Sama seperti Pemerintah Pusat, kemampuan akses para elite lokal ini sangat besar. Dalam kasus para elite lokal yang berperan positif, kepemilikan akses yang menonjol adalah pengetahuan dan relasi sosial. Hal tersebut karena banyak di antara kelompok tersebut bergabung ke dalam suatu LSM lingkungan lokal yang dianggap oleh warga lain memiliki pengetahuan dan juga memiliki jalinan komunikasi dengan pejabat pemerintahan terkait lingkungan dan karhutla. Berbeda dari elite lokal yang berpengaruh negatif di Desa Penyengat yang memiliki akses besar akibat status mereka sebagai masyarakat adat. Namun demikian, karena pengaruh yang sama-sama sangat besar untuk menentukan berhasil atau tidak berhasilnya implementasi kebijakan dalkarhutla, kedua jenis elite lokal ini tidak dipisahkan dalam penelitian ini, dan hanya di anggap sebagai satu kesatuan 'elite lokal' (Gambar 3).

Berdasarkan observasi, status adat masyarakat Suku Anak Rawa berdampak negatif pada *output* kegiatan dalkarhutla. Dalam kasus MPA, anomali kelembagaan jelas terlihat pada MPA Desa Penyengat, di mana kebakaran selalu terjadi setiap tahun meskipun patroli keliling bersama antara MPA Desa Penyengat dan Manggala Agni rutin dilakukan pada saat musim rawan kebakaran. Bukti lainnya adalah bebasnya masyarakat Desa Penyengat dari jerat hukum meskipun karhutla terjadi pada Maret 2017 akibat pembukaan lahan untuk kebun nanas. Berbeda dari elite lokal, kelompok masyarakat pemilik kebun memiliki pengaruh yang dinamis. Pemilik kebun dapat bersifat pasif jika tidak ada ancaman bagi kebunnya, namun dapat ikut membantu pemadaman jika terdapat ancaman bagi kebun mereka, bahkan bisa saja pemilik kebun menjadi aktor pembakaran jika terjadi konflik tenurial.

Terkait dengan MPA, secara umum kelompok di tiga desa studi ini memiliki kebutuhan yang sama, yaitu finansial. Keluhan anggota MPA selama musim kebakaran berlangsung adalah tidak adanya pemasukan bagi keluarga mereka, pada saat para anggota MPA berjibaku dalam memadamkan api. Akibatnya, tidak hanya biaya operasional pemadaman yang harus mereka tanggung, tetapi juga biaya hidup keluarga yang harus mereka korbankan.

### **Rekomendasi Pengaturan Ulang Posisi Aktor**

Gambar 3 menunjukkan adanya masalah lain, yaitu bertumpuknya *key players*. Aktor yang berada pada kategori tersebut menunjukkan bahwa mereka memiliki kepentingan dan pengaruh tinggi. Bertumpuknya aktor



Gambar 3 Matriks kepentingan-pengaruh faktual aktor dalam kegiatan dalkarhutla di tiga desa lokasi studi.

yang berperan sebagai *key players* pada suatu kegiatan meningkatkan potensi terjadinya konflik kepentingan dan pengaruh. Apalagi jika di dalamnya terdapat aktor-aktor yang memiliki tingkat kepentingan ataupun pengaruh yang tidak semestinya. Artinya, perlu adanya pengaturan ulang pada aktor-aktor yang memiliki anomali posisi dalam peta aktor.

Pada kondisi ideal ada keseimbangan pembagian kekuasaan dan wewenang antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, serta Pemerintah Pusat dengan instansi yang mengurus bidang pemerintahan terkait karhutla. Dominasi Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah bawah wewenangnya terkait dalkarhutla sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dapat dikurangi dengan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintahan di daerah. Sementara itu, pengawasan kinerja kepala daerah dapat secara penuh diserahkan kepada Kemendagri. Oleh karena itu, idealnya tekanan Pemerintah Pusat terkait kegiatan dalkarhutla harus lebih kuat dilakukan pada Kemendagri. Permasalahan lain mengenai terhentinya kegiatan dalkarhutla hanya pada aktivitas pemadaman dapat diselesaikan secara perlahan melalui aktivitas restorasi lahan gambut oleh pihak BRG.

Meskipun sampai pada penelitian ini selesai, BRG belum terlihat melakukan aktivitas restorasi lahan gambut di lokasi studi. Namun, ada target yang harus mereka capai sebagai laporan kepada Pemerintah Pusat, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 PP No.1 tahun 2016. Dengan cara ini Pemerintah Pusat dapat melakukan evaluasi dan pemantauan atas berkurangnya areal gambut rawan karhutla.

Secara rasional, berkurangnya pengaruh Pemerintah Pusat pada kegiatan dalkarhutla di daerah ke

posisi ideal dapat menempatkan ulang pengaruh dan kepentingan pihak lain dalam posisi ideal. Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Kabupaten Siak misalnya dapat memiliki pengaruh sesuai dengan kewenangan mereka, begitu pula dengan pihak KLHK. Berkurangnya dominasi dan tekanan dari Pemerintah Pusat dapat menurunkan sedikit keterlibatan KLHK dalam kegiatan dalkarhutla di daerah, dan menyerahkan kewenangan mereka kepada Dinas Kehutanan di Provinsi Riau, tentunya dengan memperkuat fungsi pengawasan KLHK pada dinas tersebut.

Bagi pihak Kemendagri, penguatan fungsi pengaturan ulang pengaruh Pemerintah Pusat dapat meningkatkan peran mereka. Dengan catatan, pihak terakhir mampu memperkuat fungsi pengawasan atas Kemendagri dalam melakukan evaluasi kinerja pemerintahan di daerah. Sementara itu, pengaturan ulang posisi BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan BPBD Kabupaten Siak dalam peta aktor membutuhkan peraturan turunan yang mengatur indikator bencana lebih terperinci. Hal tersebut karena indikator bencana sebagai syarat keikutsertaan BNPB dalam kegiatan dalkarhutla pada Pasal 7 UU No. 24 tahun 2007 tidak menjelaskan ambang batas dampak yang ditimbulkan karhutla sehingga dapat dianggap sebagai bencana.

Kondisi faktual saat ini adalah penerjunan BNPB maupun BPBD sebagai pihak operasional dalkarhutla terbukti efektif. Walaupun keluar dari koridor hukum yang ada, bantuan operasional BNPB, termasuk penggunaan helikopter BNPB, menyebabkan karhutla cepat teratasi sehingga tidak meluas. Kasus yang sama terjadi di lokasi studi pada pertengahan Maret 2017. Hasil wawancara menemukan bahwa aktivitas *water bombing* oleh BNPB di sana dapat mencegah kebakaran meluas. Kebakaran tersebut sendiri merupakan

akibat dari adanya pembukaan kebun nanas oleh warga pada saat musim rawan kebakaran terjadi.

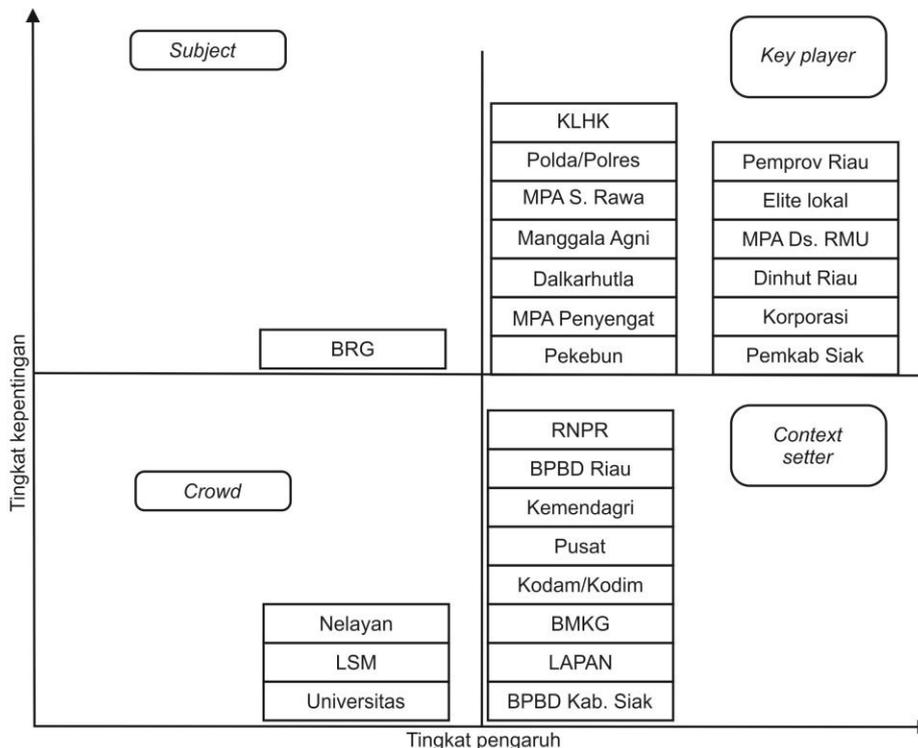
Pengaturan ulang posisi pengaruh kelompok masyarakat dalam kegiatan dalkarhutla juga perlu dilakukan terutama pada kelompok masyarakat elite lokal berpengaruh negatif. Penegakan hukum perlu dilakukan untuk tindakan yang masuk ke ranah kriminal, seperti perambahan hutan ilegal. Selanjutnya, status adat juga perlu peninjauan ulang terutama terkait dengan ada atau tidak adanya kearifan lokal dalam pengelolaan lahan sehingga karhutla dapat dicegah.

Reduksi peran juga perlu dilakukan sebagai langkah antisipatif penyalahgunaan status adat oleh masyarakat desa untuk mencegah pengaruh negatif mereka pada keseluruhan kegiatan dalkarhutla. Bentuk reduksi peran ini dapat dilakukan dengan mengekspos para elite lokal yang memiliki peran negatif ini kepada masyarakat sehingga status mereka berubah dari karakter *omnipotent* menjadi *impotent*. Elite *impotent* adalah kelompok yang terpecah akibat dari tidak adanya keterikatan (koherensi) sebagai sebuah kekuatan (Mills 1999). Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengekspos elite lokal tersebut kepada masyarakat adalah dengan menempatkan mereka di sebuah jabatan formal. Karena dengan jabatan tersebut, pergerakan elite lokal dapat ‘terkunci’ oleh tekanan elite lain, masyarakat pemilih ataupun konstitusi (Mills 1999). Secara umum depiksi tujuan pengaturan ulang posisi aktor dalam peta kepentingan-pengaruh ditunjukkan oleh Gambar 4.

### KESIMPULAN

Tantangan kelembagaan dalam kegiatan pengendalian karhutla di Kabupaten Siak adalah 1) Adanya ketidaksesuaian tingkat kepentingan serta pengaruh beberapa aktor yang terlibat; 2) Terlalu banyak aktor dengan pengaruh dan kepentingan yang tinggi dalam satu kegiatan yang sama; dan 3) Adanya warga berstatus masyarakat adat padahal tidak memiliki budaya tata kelola lahan lestari. Secara umum penyebab ketidaksesuaian posisi beberapa aktor dalam peta kepentingan-pengaruh adalah adanya dominasi pengaruh Pemerintah Pusat dalam mengendalikan karhutla di daerah. Sementara itu, kebutuhan para aktor yang terdeteksi adalah dari pihak masyarakat, MPA, dan Pemerintah Daerah, baik Provinsi Riau maupun Kabupaten Siak. Kebutuhan pihak masyarakat adalah informasi, sedangkan kebutuhan pihak MPA dan pemerintahan daerah adalah dana operasional dalkarhutla.

Efek lanjutan dari dominasi Pemerintah Pusat berdasarkan wawancara dan studi literatur adalah ketidaksesuaian implementasi perundangan yang mengatur penerjunan BNPB dalam kegiatan operasional dalkarhutla, yaitu UU No. 24 tahun 2007. Masalah lain adalah keberadaan elite lokal dengan atribut suku adat yang memiliki aktivitas yang berdampak negatif pada kegiatan dalkarhutla. Hal tersebut menunjukkan perlunya pengaturan ulang tingkat kepentingan dan pengaruh aktor-aktor tersebut agar kelembagaan program dalkarhutla lebih optimal.



Gambar 4 Matriks kepentingan-pengaruh ideal aktor dalam kegiatan dalkarhutla di tiga desa lokasi studi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ardhana IPG. 2015. The Impact and Mitigation of Forest Fire for Biodiversity in Indonesia. In: *Proceeding of 6th International Conference of Global Resource Conservation*. Malang (ID): p. 75–81.
- [BRG] Badan Restorasi Gambut. 2016. Siaran Pers Badan Restorasi Gambut Indonesia No: SIPRES/BRG/5/8/2016. [Internet]. [diunduh 2019 Februari 25] Tersedia pada: <https://brg.go.id/no-sipresbrg582016/>
- Hafni DAF. 2018. Estimasi Luas Kebakaran dan Emisi Karbon Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut di Kabupaten Siak Provinsi Riau. [Tesis]. Sekolah Pascasarjana. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Kementerian Dalam Negeri. 2012. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 69 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 62 tahun 2008 tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri di Kabupaten Kota. Jakarta (ID): Kementerian Dalam Negeri.
- Kementerian Kehutanan. 2014. Peraturan Menteri Kehutanan No. 31 tahun 2014 tentang Tata Cara Pemberian dan Perluasan Areal Kerja Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu dalam Hutan Alam, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Restorasi Ekosistem atau Izin Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan Tanaman Industri pada Hutan Produksi. Jakarta (ID): Kementerian Kehutanan.
- Kementerian Lingkungan Hidup. 2010. Peraturan Menteri LH No. 10 tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran dan atau Kerusakan LH yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan. Jakarta (ID): Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
- Kementerian Sekretariat Negara. 2004. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara.
- Kementerian Sekretariat Negara. 2007. Undang-Undang No. 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara.
- Kementerian Sekretariat Negara. 2015. Instruksi Presiden No. 11 tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Jakarta (ID): Kementerian Sekretariat Negara.
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2017. Siaran Pers No.: Nomor : SP. SP. 307/HUMAS/PP/HMS.3/10/2017. Jakarta (ID): Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. [Internet]. [diunduh 2018 Februari 25] Tersedia pada: [http://ppid.menlhk.go.id/siaran\\_pers/browse/831](http://ppid.menlhk.go.id/siaran_pers/browse/831)
- [KLHK] Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. 2017. Siaran Pers No.: Nomor : SP. 386/HUMAS/PP/HMS.3/12/2017. Selama 2017, Tidak Ada Status Tanggap Darurat Bencana Asap Karhutla. Jakarta (ID): Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. [Internet]. [diunduh 2018 Maret 2] Tersedia pada: [http://ksdae.menlhk.go.id/assets/publikasi/Sipers\\_-\\_Indonesia\\_Terbebas\\_dari\\_Status\\_Tanggap\\_Darurat](http://ksdae.menlhk.go.id/assets/publikasi/Sipers_-_Indonesia_Terbebas_dari_Status_Tanggap_Darurat)
- Meiwanda G. 2016. Kapabilitas Pemerintah Daerah Provinsi Riau: Hambatan dan Tantangan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. 19(3): 251–263.
- Mills CW. 1999. *The Power Elite*. 2nd ed. New York (US): Oxford University Press.
- Pemerintah Daerah Provinsi Riau. 2015. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Provinsi Riau 2016*. Pekanbaru (ID): Pemerintah Provinsi Riau.
- Reed MS, Graves A, Dandy N, Posthumus H, Hubacek K, Morris J, Prell C, Quinn CH, Stringer LC. 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*. 90: 1.933–1.949. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.01.001>
- Ribot JC, Peluso NL. 2003. A Theory of Access. *Rural Sociol.* 68: 153–181. <https://doi:10.1111/j.1549-0831.2003.tb00133.x>.
- Said M. 2016. Ini Terapi Kejut Kapolri Dengan Pencopotan Kapolda dan Wakapolda Riau?. [Internet]. [diunduh 2018 Februari 5] Tersedia pada: <https://kalteng.antaranews.com/berita/257599/ini-terapi-kejut-kapolri-dengan-pencopotan-kapolda-dan-wakapolda-riau->
- Sukrismanto E. 2012. Sistem Pengorganisasian Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia. [Disertasi]. Sekolah Pascasarjana. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.
- Teresia A. 2016. Kebakaran Hutan, Jokowi Ancam Copot Kapolda dan Pangdam. [Internet]. [diunduh 2018 Februari 5] Tersedia pada: <https://nasional.tempo.co/read/737254/kebakaran-hutan-jokowi-ancam-copot-kapolda-dan-pangdam>
- Thoha A. 2014. Model Penguatan Kelembagaan Pengelolaan Risiko Kebakaran Hutan dan Lahan Berbasis Masyarakat. [Disertasi]. Sekolah Pascasarjana. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor.