

# EKOLOGI PEMERINTAHAN

TATA KELOLA DAN  
KELEMBAMAN BIROKRASI  
DALAM MENANGANI  
KEBAKARAN HUTAN,  
PENGELOLAAN SAWIT  
SERTA PERANAN ELIT LOKAL

**Eko Priyo Purnomo**

dengan Achmad Nurmandi, Tunjung Sulaksono  
Mega Hidayati, Rijal Ramdani, Agustiyara

Pengantar oleh

Dr. Tachrir Fathoni, Dirjen KSDAE KLHK



EDISI PERTAMA

**EKOLOGI PEMERINTAHAN**  
**TATA KELOLA DAN KELEMBAMAN BIROKRASI DALAM**  
**MENANGANI KEBAKARAN HUTAN, PENGELOLAAN SAWIT,**  
**SERTA PERANAN ELIT LOKAL**



**Eko Priyo Purnomo  
Achmad Nurmandi  
Tunjung Sulaksono  
Mega Hidayati  
Rijal Ramdani  
Agustiyara**

**EKOLOGI PEMERINTAHAN  
TATA KELOLA DAN KELEMBAMAN BIROKRASI DALAM  
MENANGANI KEBAKARAN HUTAN, PENGELOLAAN SAWIT,  
SERTA PERANAN ELIT LOKAL**

**Didukung oleh:**



**EKOLOGI PEMERINTAHAN  
TATA KELOLA DAN KELEMBAMAN BIROKRASI DALAM  
MENANGANI KEBAKARAN HUTAN, PENGELOLAAN SAWIT,  
SERTA PERANAN ELIT LOKAL**

Penulis:

Eko Priyo Purnomo

Achmad Nurmandi

Tunjung Sulaksono

Mega Hidayati

Rijal Ramdani

Agustiyara

Layout : Rijal Ramdani

Design : Agustiyara

Penerbit : LP3M UMY

Cetakan Pertama, November 2016

## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum WR WB,*

*Bismilahirrahmannirrahim,*

*Atas nama Allah yang Maha Pemurah serta Maha Penyayang, segala puji kepada Allah SWT sang Penguasa Alam. Solawat serta salam kami tujukan kepada Nabi Muhammad SAW.*

Buku Ekologi Pemerintahan ini bertujuan untuk melihat bagaimana pola penguasaan lahan oleh *Small and Medium-sized Agriculturists* (SMAs) dalam hal ini adalah elit lokal dan masyarakat di Indonesia. Dipetakan bagaimana pola pembukaan lahan dan pemeliharaan perkebunan sawit oleh SMAs. Ditelaah juga pola koordinasi dan komunikasi penanganan kebakaran oleh daerah dan para pemangku kepentingan lain. Buku ini juga melihat apakah ada kelembaman birokrasi sehingga pencegahan dan pemadaman belum optimal. Buku ini sangat direkomendasikan dibaca para pengusaha, penulis serta mahasiswa yang ingin mengetahui tentang tata kelola lahan khususnya dalam pengelolaan sawit dengan fokus bagaimana mengatasi kelembaman birokrasi (*bureaucratic inertia*) agar mitigasi kebakaran hutan serta lahan dapat diselesaikan secara optimal.

Kerugian akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Riau tahun 2013 menurut penilaian Bank Dunia mencapai Rp. 20 triliun (CNNIndonesia, 2015). Kerugian tahun ini dapat jauh melebihi angka tersebut, jika memperhitungkan kebakaran di berbagai daerah lain. Kebakaran tahun 2015 disebut memproduksi CO<sub>2</sub> sebesar 16 Juta Metrik

ton perhari atau lebih banyak dari produksi US selama sehari dengan 0,5 Juta kena penyakit ISPA dan 43 Juta orang kena dampak asap (World Resouces Institute, 2015).

Pada sisi yang lain, perusahaan perkebunan sawit sering dituding menjadi penyebab utama karhutla. Riset tim penulis CIFOR (Gaveau et.al, 2014) terhadap karhutla di Riau tahun 2013 yang menimpa 3 juta ha lahan di Riau, menunjukkan bahwa: 1) 52% dari kebakaran (84.717 ha) adalah dalam konsesi sawit dan akasia (Hutan Tanaman Industri/HTI), tetapi 2) 60% dari kebakaran di konsesi tersebut, berasal dari area yang ditempati masyarakat/pekebun kecil dalam konsesi tersebut (*enclave*).

Buku ini mencoba menggali bagaimana tata kelola lahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat serta daerah telah dilakukan. Fokus dari buku ini mencoba menggambarkan masyarakat yang disebut pekebun kecil-menengah-besar (*small-medium-scale agriculturalists/SMA*s) dan dalam studi CIFOR (2014), sebenarnya adalah suatu jaringan lokal yang rumit dan memanfaatkan masyarakat, aparat desa, kelompok tani, koperasi, untuk membakar lahan dan kemudian menjual lahan siap tanam maupun sudah ditanam kepada elit lokal yang ada di daerah tersebut maupun di luar daerah (Purnomo, 2015). Peraturan Menteri Pertanian tidak mensyaratkan adanya izin, tetapi justru meminta pemerintah daerah untuk mendaftarkan pekebun kecil.

Buku ini juga memaparkan secara jernih dan cermat beberapa temuan yang melihat tata kelola lahan serta hubungannya dengan kelembaman birokrasi (*Bureaucratic inertia*) serta peran elit lokal dalam pemanfaatan lahan di Indonesia, khususnya Riau. Birokrasi adalah

lembaga yang didorong bekerja secara rasional, profesional serta merupakan organisasi besar yang mampu menyediakan kebutuhan publik secara tepat. Akan tetapi keadaan di Indonesia menunjukkan hal yang berbeda. Keadaan yang disebut dengan Bureaucratic Inertia atau kelembaman birokrasi. Keadaan ini melihat birokrasi sebagai organisasi yang belum efisien, tidak fleksibel atau malah terlalu *rigid*, kolaborasi antar pihak kurang dan tujuan atau sasaran lembaga menjadi tidak tepat serta kurang legitimasi.

Paparan menarik berikutnya dari buku ini adalah tentang peran elit lokal dalam membagi kuasa atau sumber daya di daerah. Elite merujuk pada orang atau kelompok yang memiliki kekuasaan, kemampuan ekonomi, penguasaan teknologi atau pengetahuan serta kemampuan sosial di dalam masyarakat atau negara. Jadi Elit lokal adalah orang atau sekelompok orang yang memiliki pengaruh serta kuasa di level daerah atau wilayah tertentu. Pada buku ini dipaparkan bagaimana jaringan lokal ini memanfaatkan kemudahan yang diberikan untuk pekebun sawit kecil (kurang dari 25 ha), dan aturan yang membolehkan membakar lahan untuk masyarakat lokal. Pada sisi ini juga dilihat SMAs dikuasai oleh elit lokal (di antaranya pejabat pemerintah lokal). Praktek yang tidak bertanggung jawab dari SMA ini menyebabkan pemerintah daerah mengalami kelembaman birokrasi (dari kelalaian/*omission* atau kesengajaan atau perintah/*commission* dari aparat pemerintah daerah dan aparat pusat di daerah) dalam pencegahan karhutla, mulai dari penyiapan anggaran yang memadai untuk pencegahan, sampai ke

kegiatan pemadaman, *disaster relief*, sampai rehabilitasi lahan pasca karhutla.

Para penulis menggunakan data primer dan sekunder terkait karhutla di Riau. Data primer akan diperoleh dari: *survey, policy review*, analisis APBD, FGD, *cost benefit analysis, network analysis*. Data sekunder akan diolah dari penulisan sebelumnya terkait karhutla di Riau dan Indonesia, studi terkait elit politik lokal pasca otonomi daerah, penguasaan sumber daya lokal dan sumber lain yang relevan.

Semoga buku ini selain menjadi salah satu bacaan para pemikir, penulis serta pengusaha perkebunan di Indonesia, diharapkan buku ini mampu memberi kontribusi positif bagi pemanfaat lahan serta pembangunan perkebunan sawit yang lebih lestari.

*Wassalamualaikum WR WB.*

Jakarta, 23 November 2016

Dr Tachrir Fathoni

Direktur Jenderal Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistem KLHK



## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
I Gambaran Umum Riset .....	1
<b>BAB II LANDASAN TEORI</b> .....	5
I Manajemen Kehutanan .....	13
II Pendekatan Kelembagaan pada Pengelolaan Sumber Daya .	20
II.1 Pemahaman Kelembagaan .....	12
II.2 Lembaga dan Badan Pengelolaan Sumber Daya .....	15
II.3 Birokrasi Hutan di Saat Kebakaran .....	37
II.4 Keadaan Bahaya dan Bencana .....	40
II.4.1 Proses .....	40
II.4.2 Struktur dan Tata Kelola .....	41
II.4.3 Tantangan dan Hambatan .....	42
III Kelembaman Birokrasi .....	43
III.1 Anggaran .....	47
III.2 Ketidakpastian: Keadaan Darurat .....	48
III.3 Dependen: Struktur dan Tata Kelola .....	50
III.4 Jalan Ketergantungan: Struktur dan Tata Kelola Pemerintah .....	51
IV Elit Lokal .....	53
<b>BAB III EKSPANSI SAWIT: PENURUNAN TUTUPAN DAN KEBAKARAN HUTAN RIAU</b> .....	55
I Ekspansi Perkebunan Sawit .....	55
II Penurunan Luas Tutupan Hutan .....	63
III Peningkatan Luas Lahan Sawit di Provinsi Riau .....	66
III.1 Luas Perkebunan Sawit Per Kabupaten .....	68
III.2 Persebaran Jumlah Perusahaan .....	70
IV Persebaran Titik Api .....	71

## **BAB IV FAKTOR KEBAKARAN HUTAN DAN PENGUASAAN ELIT**

<b>LOKAL</b> .....	77
I Pengantar .....	77
II Pemetaan Karhutla .....	77
II.1 Sebaran Kebakaran .....	77
II.2 Sebaran Kabupaten dan Kecamatan .....	79
II.3 Jenis Lahan Terbakar .....	82
III Kasus-kasus Kebakaran dan Kepemilikan Lahan .....	86
III.1 Kecamatan Siak Kecil .....	87
III.1.1 Desa Tanjung Belit .....	87
III.1.2 Sumber Jaya .....	89
III.1.3 Desa Sungai Linau .....	92
III.1.4 Peta Kepemilikan Lahan Kecamatan Siak Kecil .....	94
III.2 Kasus Kebakaran Kecamatan Bukit Batu .....	96
III.2.1 Desa Dompas .....	99
III.2.2 Desa Sungai Pakning .....	101
III.2.3 Desa Sepahat .....	103
III.2.4 Desa Tanjung Leban .....	109
III.3 Kasus Kebakaran Kecamatan Bantan .....	115
III.3.1 Desa Teluk Lancar .....	117
III.3.2 Desa Kembang Baru .....	120
III.3.3 Desa Bantan Tua .....	122
III.3.4 Kasus Kebakaran Kecamatan Bengkalis .....	127
III.4 Analisis Penyebab Karhutla .....	130
III.4.1 Sengaja Dibakar .....	130
III.4.2 Lahan Tidur Semak Belukar .....	137
III.4.3 Faktor Tidak Sengaja .....	139
III.4.4 Kekeringan, Cuaca dan Kanalisasi .....	141
III.4.5 Etnis dan Migrasi Etnis .....	150
III.4.6 Konflik Lahan dan Penguasaan Air .....	154
III.5 Analisis Penggunaan Lahan .....	156
III.5.1 Penguasaan HTI dan PBS Sawit .....	157

III.5.2 Penguasaan Elit Lokal .....	160
<b>BAB V KERJASAMA DALAM PENANGGULANGAN KARHUTLA....</b>	<b>167</b>
I Stakeholder Penanggulangan Karhutla .....	167
I.1 Pusdalakarhutla .....	167
I.2 NGOs dan Ormas .....	178
II Analisis Kerjasama .....	182
I.1 Lemahnya Kerjasama .....	182
II.1.1 Analisis <i>Smart PLS</i> .....	182
II.1.2 <i>Social Network Analysis</i> .....	187
II.2 Sentralitas dalam Kolaborasi .....	193
II.3 Kolaborasi Tingkat Kabupaten .....	197
<b>BAB VI KELEMBAMAN BIROKRASI .....</b>	<b>203</b>
I Pengantar .....	203
II Faktor Kelembaman .....	208
II.1 Kewenangan dan Legitimasi .....	208
II.2 Besarnya Struktur .....	210
II.3 Muatan Peraturan Perundangan .....	212
II.4 Komitmen Pemerintah .....	214
II.5 Aspek Anggaran .....	220
II.6 Korupsi di balik Karhutla .....	224
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>231</b>
<b>BIOGRAFI PENULIS .....</b>	<b>239</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### I. Gambaran Umum Riset

Kerugian akibat kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Riau tahun 2013 menurut penilaian Bank Dunia mencapai Rp. 20 triliun (cnnindonesia, 2015). Kerugian tahun ini dapat jauh melebihi angka tersebut, jika memperhitungkan kebakaran di berbagai daerah lain.

Perkebunan Besar Sawit (PBS) sering dituding menjadi penyebab utama karhutla. Bagaimana kenyataannya? Riset dari CIFOR (*Center for International Forestry Research*) Bogor, yang dimuat dalam jurnal terkemuka *Nature* terhadap kebakaran tahun 2013 yang menimpa 3 juta ha lahan di Riau, menunjukkan bahwa (David L. A. Gaveau, 2014, CIFOR, 2015):

- 52% dari kebakaran (84.717 ha) adalah dalam konsesi sawit dan akasia (Hutan Tanaman Industri/HTI),
- Tetapi 60% dari kebakaran di konsesi tersebut, berasal dari area yang ditempati masyarakat dalam konsesi tersebut (*enclave*).

Studi CIFOR (2015) terhadap 3 juta ha lahan di Riau menunjukkan 51% dijadikan perkebunan sawit atau HTI (1,6 juta ha), dimana 1,0 juta ha ditempati perusahaan besar dan pekebun kecil/*small-medium-scale agriculturalists* (SMA) 0,5 juta dan tanah tidak digarap 51 ribu ha.

Perlu dipahami bahwa istilah konsesi adalah istilah umum yang meliputi area yang diberikan izin, seperti IUP (Izin Usaha Perkebunan) atau Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu pada Hutan Tanaman

Industri (IUPHHK-HTI atau sering disebut HTI). Koneksi tersebut bukan penguasaan langsung terhadap suatu area, tetapi izin untuk berusaha dengan membebaskan lahan dari masyarakat atau dari tanah negara (CIFOR, 2015). Jika masyarakat tidak mau melepaskan tanahnya, maka lazimnya dalam suatu area izin akan dijumpai *enclave* masyarakat. Dalam peta izin, seringkali *enclave* ini tidak terlihat, tetapi kalau sudah menjadi Hak Guna Usaha (HGU) dimana hak perusahaan atas tanah benar-benar diteliti, maka *enclave* akan terlihat. Seringkali ini menjadi masalah, karena pemerintah lebih sering menggunakan peta berbasis izin (bukan HGU), dan karena itu pengambilan keputusan dapat *misleading*, karena perusahaan tidak benar-benar menguasai keseluruhan lahan di area izin mereka.

Pengamatan langsung Tim Penulis, masyarakat sering menggarap area mereka (*enclave* dalam izin perusahaan) dengan komoditas yang menguntungkan, baik sawit, hortikultura maupun perladangan lainnya, dengan praktik *slash and burn* yang memang diperbolehkan dalam Undang-undang (UU), diantaranya Pasal 69 (2) UU Lingkungan Hidup memperbolehkan maksimal 2 ha. Selain itu, juga ada berbagai aturan lokal yang memungkinkan masyarakat membuka lahan dengan pembakaran terkendali, yakni dengan izin kepada desa untuk di bawah 5 ha dan camat di atas 5 ha. Pembakaran inilah yang sering kemudian tidak terkendali, melompat ke lokasi sebelah seperti perkebunan sawit atau hutan, meluas dan menjadi sumber asap.

Indonesia mempunyai sekitar 10,5 juta ha perkebunan kelapa sawit, sekitar 44% merupakan milik perkebunan rakyat, 49% milik perusahaan

swasta (PBS) dan 7% milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN) perkebunan. Secara umum, dapat diperkirakan bahwa 56% perkebunan (PBS dan BUMN) tersebut mempunyai praktik agronomi, termasuk praktik pembukaan lahan, yang lebih baik daripada perkebunan rakyat, karena didukung permodalan yang lebih kuat dan jaringan perusahaan yang lebih luas. Perkebunan rakyat/SMAs ini menurut pengamatan Tim Penulis diasumsikan mempunyai praktik agronomi yang kurang baik dan dikuasai oleh para elit lokal.

Berdasarkan uraian di atas, kami melihat bahwa perlu ada studi mengenai elit lokal dan pola penguasaan lahan non perkebunan besar Sawit agar dapat melakukan mitigasi Praktik *slash and burn* serta mengatasi kelembaman birokrasi daerah.

Tim Penulis mempunyai hipotesis yang hasil dari temuannya akan dipaparkan dalam buku ini:

1. Karhutla berasal dari berbagai sumber, diantaranya kondisi yang memungkinkan (kekeringan ekstrim, kurang sumber air, lahan gambut yang kering) dan pemicu yang menyebabkan (praktik *slash and burn* SMAs, faktor manusia seperti konflik, hal yang tidak disengaja);
2. Fokus pemerintah adalah pembinaan dan penegakan ke PBS, sangat kurang ke SMAs;
3. SMA dikuasai oleh elit lokal (pejabat pemerintah lokal). Praktik yang tidak bertanggung jawab dari SMAs ini menyebabkan pemerintah daerah mengalami kelembaman birokrasi (dari

kelalaian/ *omission* atau kesengajaan/ perintah/ *commission* dari aparat pemerintah daerah dan aparat pusat di daerah).

Maka dari beberapa catatan di atas, perlu intervensi terhadap kelembaman birokrasi agar karhutla dapat dicegah dan dimitigasi.

## **BAB II**

### **LANDASAN TEORI**

#### **I. Manajemen Kehutanan di Negara Berkembang**

Luas lahan di bumi ditutupi oleh hutan sebesar 30 persen dan mencapai sekitar 3,8 miliar hektar pada tahun 2005 (Lindquist and FAO, 2012). Di dunia, pengurangan jumlah lahan hutan sebesar 2,7 juta ha per tahun pada 1990-2000, dan 6,3 juta ha per tahun pada 2000-2005 (Lindquist and FAO, 2012). Konversi hutan yang signifikan untuk penggunaan atau pemanfaatan lahan lainnya terjadi di Amerika Selatan dan Afrika.

Misalnya, di Amerika Selatan, kerugian kawasan hutan pertahunnya adalah 2,8 juta ha pada tahun 1990-2000 dan 4,3 juta ha per tahun pada 2000-2005; Di Afrika kerugian pada kawasan hutan berdasarkan statistik tahunan, yaitu mencapai 1,1 juta ha pada 1990-2000 dan 2,7 juta ha pada tahun 2000-2005 (Lindquist and FAO, 2012). Selain itu, Eropa, termasuk Federasi Rusia, memiliki kerugian pada kawasan hutan yang signifikan, yaitu dari 0,4 juta ha 1990-2000 menjadi 0,6 juta ha 2000-2005 (Lindquist and FAO, 2012). Di Asia, kenaikan yang signifikan di kawasan hutan rata-rata dari 1,4 juta ha 1990-2000 menjadi 1,4 juta ha 2000-2005 (Lindquist and FAO, 2012).

Hal itu menunjukkan bahwa penurunan luas kawasan hutan tertinggi berada di daerah iklim tropis, yakni 5,6 juta ha per tahun pada 1990-2000 dan 9,1 juta ha per tahun pada 2000-2005 (Lindquist and FAO, 2012). Akan tetapi, *Food and Agriculture Organization* (FAO) mencatat serta

menegaskan bahwa penambahan kawasan hutan meningkat sekitar 2,5 juta ha per tahun dengan luas total 49,7 juta ha pada tahun 1990-2010 terdapat di Cina. Peningkatan luasan tersebut dikarenakan Cina telah menanam kembali kawasan hutan sejak 1950-an dan berlanjut hingga saat ini (Lindquist and FAO, 2012).

**Tabel 2.1 Rerata Perubahan Bersih Tahunan Hutan**

<b>Region</b>	<b>1990-2000 (juta ha)</b>	<b>2000-2005 (juta ha)</b>
Afrika	- 1.1	- 2.7
Asia	1.4	1.4
Eropa	- 0.4	- 0.6
Amerika tengah dan Utara	0.3	0.05
Oceania	- 0.1	- 0.06
Amerika Selatan	- 2.8	- 4.3
<b>Total</b>	<b>- 2.7</b>	<b>- 6.3</b>

Sumber: Lindquist and FAO, 2012

Ada banyak penulisan tentang penyebab deforestasi hutan atau perubahan penggunaan lahan. Menurut Gibbs dkk (2010), jumlah peningkatan di daerah pedesaan untuk pembukaan lahan pertanian pada tahun 1980-2000 di negara-negara tropis lebih besar yaitu 100 juta ha, dan hampir 80 persen penggunaan lahan hutan meningkat dari sebelumnya. Konversi hutan menjadi lahan lainnya terjadi di daerah tropis pada tahun 2000-2005 disebabkan oleh permintaan yang

berkelanjutan dan peningkatan kebutuhan akan pangan dan energi (Lambin and Meyfroidt, 2011).

Lambin dan Meyfroidt (2011) mengklaim bahwa semakin meningkatnya pemanfaatan terhadap jasa lingkungan dan keanekaragaman biotik global juga merupakan penyebab perubahan penggunaan lahan hutan. Di negara-negara berkembang, akibat globalisasi dan keterhubungan seluruh dunia, perdagangan lintas batas pada komoditas pangan meningkat lebih dari lima kali lipat pada tahun 1961 sampai dengan 2001 dan perdagangan di semua produk kayu mentah meningkat tujuh kali lipat (Lambin and Meyfroidt, 2011). Selain itu, globalisasi ekonomi secara signifikan mempengaruhi perusahaan agribisnis besar dan arus keuangan internasional pada penggunaan lahan lokal (Lambin and Meyfroidt, 2011). Alasan lain, perubahan penggunaan lahan hutan di negara berkembang berkorelasi positif dengan pertumbuhan penduduk perkotaan dan ekspor produk pertanian (Lambin and Meyfroidt, 2011). Kesimpulannya, perubahan penggunaan lahan didorong oleh interaksi beberapa faktor yang berasal dari lokal, nasional dan global yang terjadi secara timbal balik melalui sistem penggunaan lahan (Lambin and Meyfroidt, 2011).

Banyak ilmuwan setuju bahwa penyebab mendasar deforestasi dan degradasi hutan yaitu saling terkait dan bersifat sosio-ekonomi (Lambin and Meyfroidt, 2011, FAO, 2012). FAO (2012) mengklasifikasikan baik penyebab dan pendekatan dalam menangani deforestasi dan degradasi hutan di negara tertentu dan seringkali bervariasi pada setiap negara. Selain itu, penyebab yang mendasar lainnya, yaitu:

1. Kemiskinan;
2. Kurangnya pola kepemilikan tanah yang aman;
3. Pengakuan yang tidak memadai dalam hukum nasional dan yurisdiksi hak dan kebutuhan masyarakat adat dan lokal yang bergantung pada hutan;
4. Tidak memadainya kebijakan lintas sektoral;
5. Penurunan nilai hasil hutan dan jasa ekosistem;
6. Kurangnya partisipasi;
7. Kurangnya pemerintahan yang baik;
8. Tidak adanya iklim ekonomi yang mendukung yang memfasilitasi pengelolaan hutan lestari;
9. Perdagangan ilegal;
10. Kurangnya kapasitas;
11. Kurangnya lingkungan yang memungkinkan, baik di tingkat nasional dan internasional;
12. Kebijakan nasional yang mendistorsi pasar dan mendorong konversi lahan hutan untuk penggunaan lain (FAO, 2012).

Dalam menanggapi penyebab-penyebab tersebut, FAO juga menyarankan enam strategi yang berpotensi untuk berkontribusi terhadap pengentasan kemiskinan yang dapat diidentifikasi (Lindquist and FAO, 2012):

1. Orang yang berada di tengah perhutanan;
2. Penghapusan kepemilikan dan peraturan pembatasan, dan pengembalian hutan publik untuk pengawasan lokal;

3. Pengaturan peningkatan pemasaran hasil hutan (a “level playing field”);
4. Kemitraan;
5. Desain ulang transfer pembayaran;
6. Integrasi kehutanan serta pembangunan dan strategi pengurangan kemiskinan di pedesaan.

Selama periode setelah Perang Dunia II, kemudahan akses mendapatkan kayu dari hutan dengan keanekaragaman spesies tinggi meningkat pesat karena dukungan teknis dari FAO, dengan teknik pengambilan dan teknologi pengolahan baru (Vandergeest dan Peluso, 2006). Misalnya, permintaan kayu konstruksi yang murah untuk pembangunan kembali di Jepang merupakan faktor signifikan saat ini, pertama dari Filipina, kemudian, pada tahun 1960, dari Kalimantan-Indonesia (Vandergeest and Peluso, 2006). Jawa dan Thailand Utara keduanya memiliki hutan yang terkonsentrasi pada jati (Vandergeest dan Peluso, 2006). Faktor geografi dan ekologi dari daerah-daerah tersebut juga membuat jati relatif dapat diakses. Jati hanya tumbuh di ketinggian hingga 400 meter, dan di Thailand sering ditemukan didekat kali dan sungai. Selain itu, kurangnya teknologi, nilai kayu yang rendah dan sulit diakses ke bagian dalam hutan dan kurang menguntungkan, kecuali perdagangan yang menguntungkan dalam bentuk produk non-kayu (Vandergeest dan Peluso, 2006). Secara keseluruhan, kehutanan bekas penjajahan Belanda di Sarawak dan Kalimantan, milik Indonesia dan Malaysia, kontribusinya penting dari Hasil Hutan Non Kayu untuk ekspor

dalam penyediaan produk kehutanan pada kegiatan ekonomi lokal (Vandergeest dan Peluso, 2006).

Secara global, kebanyakan kayu dipanen dari hutan alam, dan dorongan utama pengelolaan hutan yaitu mengatur pola serta tingkat eksploitasi. Pada pertengahan abad kedua puluh, banyak negara memahami bahwa hutan perlu dikelola untuk menghasilkan manfaat lebih dari kayu. Hukum yang berlaku memperbolehkan berbagai penggunaan hutan untuk rekreasi, satwa liar dan air, selain kayu (FAO, 2012). Praktik pengelolaan hutan, termasuk hasil yang berkelanjutan dari kayu, ditetapkan sebagai kebijakan publik di seluruh Eropa, Amerika Utara, dan di wilayah jajahan (FAO, 2012).

Di negara-negara berkembang bekas jajahan Eropa, upaya yang dilakukan yakni untuk menggantikan hukum hutan dan praktik kekuasaan penjajah (FAO, 2012). Namun, penjajah seringkali meninggalkan negara bekas jajahannya tanpa dukungan teknologi, kapasitas manusia, dan keuangan untuk mengelola sumber daya hutan secara efektif (Lindquist dan FAO, 2012). Pemerintahan di negara-negara yang baru merdeka difokuskan pada pembangunan ekonomi dan sosial; dan hutan yang digunakan sebagai sumber daya dan aset untuk mendukung pembangunan (Sunam et al, 2010, FAO, 2012).

Dalam banyak contoh, tata pemerintahan yang buruk dan korupsi yang tinggi mengakibatkan menipisnya hutan, tanpa memberi manfaat kepada masyarakat (FAO, 2012; Lindquist dan FAO, 2012). Pada tahun 1990-an, konsep "menempatkan orang pertama atau hutan untuk kesejahteraan" dapat ditemukan di banyak negara berkembang (FAO,

2012). Hutan memainkan peran penting dalam sistem sosial budaya masyarakat dan mempengaruhi tempat dan identitas (Charnley dan Poe, 2007).

Banyak ilmuwan berpendapat bahwa ada perebutan akses hutan, penggunaan, kepemilikan, kontrol dan hak asasi manusia di dunia (Charnley dan Poe, 2007, Peluso dan Vandergeest 2001, Nygren, 2005). Meskipun negara-negara pasca-penjajahan dan negara-negara berkembang yang telah diakui dan disahkan pengelolaan hutan adat dan lembaga yang dikelola oleh masyarakat setempat, pada beberapa kasus, hal ini telah digantikan dengan penguasaan negara yang berakibat negatif bagi masyarakat lokal (Nygren 2005, Charnley dan Poe, 2007, Menon *et al.*, 2013). Dalam beberapa tahun terakhir, sudah ada pembahasan tentang kerja lembaga hutan lokal di negara-negara berkembang yang berfokus pada pemahaman peran mereka sebagai lembaga pedesaan (Aravindakshan, 2011).

Dalam konteks global, ada banyak peneliti tertarik pada pengelolaan hutan partisipatif yang dapat dilihat pada lembaga hutan desa dan pendekatan pengelolaan hutan berbasis masyarakat (Zulu, 2009; Tachibana dan Adhikari, 2009, Suwarno *et al.*, 2009, Romm, 2009). Pendekatan-pendekatan mereka merupakan pendekatan yang potensial meningkatkan konservasi hutan dan pemerintahan dengan pembangunan institusi lokal (Romm, 2009, Aravindakshan 2011, Charnley dan Poe, 2007). Evolusi yang mengubah hak-hak masyarakat atas sumberdaya hutan dan meningkatnya penguasaan negara atas sumber daya hutan

bergeser pada arah kemitraan antara Negara dengan masyarakat pada sumber daya hutan (Charnley dan Poe, 2007, Menon *et al.*, 2013).

Peningkatan partisipasi masyarakat dalam sumber daya hutan tidak menjamin keberhasilan ekologi dan ekonomi. Namun, lembaga tingkat masyarakat yang efektif dalam mengatur penggunaan sumber daya juga dibutuhkan (Charnley dan Poe, 2007, Chhatre dan Agrawal, 2008). Oleh karena itu, ada dua isu penting untuk menjadi sukses dalam pengelolaan hutan berbasis masyarakat yang didefinisikan, baik hak milik atas sumber daya hutan maupun lembaga masyarakat lokal yang kuat dalam pemanfaatan dan pengelolaan hutan (Charnley and Poe, 2007, Taylor, 2009).

## **II. Pendekatan Kelembagaan pada Pengelolaan Sumber Daya**

### **II.1 Pemahaman Kelembagaan**

Menurut Ostrom (1999), kelembagaan memiliki definisi yang luas dan banyak konsep yang didasarkan pada aturan perilaku, norma dan pendekatan. Dengan kata lain, "kelembagaan adalah alat yang manusia gunakan untuk mengatur segala bentuk interaksi dan terstruktur, termasuk dalam keluarga, lingkungan, pasar, perusahaan, liga olahraga, gereja, asosiasi swasta, dan pemerintah di semua tingkatan (Ostrom, 2005). Istilah lembaga dan atau kelembagaan dapat dianggap sebagai lembaga formal, seperti konstitusi, undang-undang pemerintah, piagam, keputusan dan ketetapan; dan lembaga informal, seperti kode etik, adat

istiadat, pengetahuan lokal dan harapan sosial (North, 1991, Quinn *et al.*, 2007, Smajgl and Larson, 2007).

North (1990) berpendapat bahwa kelembagaan adalah aturan dari permainan dalam masyarakat atau, lebih formal, merupakan hambatan manusiawi untuk merancang yang membentuk interaksi manusia. Oleh karena itu, mereka menyusun insentif dalam pertukaran sumber daya manusia, baik politik, sosial atau ekonomi. Selain itu, North berpendapat bahwa secara konseptual, aturan harus jelas dibedakan dari para pemain. Selain itu, tujuan dari aturan adalah untuk menentukan cara permainan ini dimainkan tetapi tujuan tim merupakan sekumpulan aturan adalah untuk memenangkan pertandingan (North, 1990).

Perbedaan utama antara organisasi dan kelembagaan adalah sebagai berikut: organisasi adalah sekelompok orang yang ingin mencapai tujuan yang sama terikat oleh tujuan bersama, dan kelembagaan merupakan peraturan permainan atau kode etik yang mendefinisikan praktik sosial dan interaksi di antara para pemangku kepentingan (North, 1990).

Di sisi lain, ada beberapa masalah pada penjelasan North. Hodgson (2006) mengatakan bahwa North kurang jelas tentang perbedaan, (a) antara lembaga dan organisasi, dan (b) antara "aturan formal" dan "aturan informal". Masalah pertama muncul jika kita mendefinisikan organisasi sebagai aktor atau pemain. North mengabaikan bahwa contoh ketika "kelompok orang yang ingin mencapai tujuan yang sama terikat oleh tujuan bersama" tidak mungkin terjadi. North kurang tertarik pada mekanisme internal dimana organisasi memaksa atau mengajak anggota

untuk bertindak bersama-sama untuk pada tingkat tertentu (Hodgson, 2006). Pengertian lain, sebuah organisasi melibatkan struktur atau jaringan, dan ini tidak dapat berfungsi tanpa aturan komunikasi, sehingga keanggotaan dan kedaulatan dalam kasus ini, organisasi harus dianggap sebagai jenis lembaga (Hodgson, 2006).

Ambiguitas dari pendapat kedua North adalah perbedaan antara kendala "aturan" formal dan "informal". Beberapa mengidentifikasi bahwa formal dengan legal dan melihat pada aturan informal non-legal; sebaliknya, jika "formal" berarti "legal", maka tidak jelas apakah "informal" seharusnya berarti ilegal (Hodgson, 2006). Selain itu, ada kemungkinan untuk mengidentifikasi formal sebagai dirancang dan informal sebagai lembaga spontan, sepanjang garis perbedaan antara organisasi pragmatis dan organik (Hodgson, 2006). Oleh karena itu, disarankan bahwa istilah formal dan informal mengenai institusi dan aturan baik harus diabaikan atau digunakan dengan benar.

Ilmuan lainnya mengatakan bahwa lembaga juga merupakan badan, norma, peraturan dan praktik yang membentuk perilaku dan harapan para pemangku kepentingan (Heywood, 2011). Dengan kata lain, lembaga dapat digambarkan sebagai perangkat peraturan yang digunakan untuk memutuskan siapa yang berhak membuat keputusan dalam arena kerja, tindakan apa yang diizinkan atau dibatasi, apakah aturan agregasi akan diterapkan, prosedur apa yang harus dipatuhi, informasi apa yang harus atau tidak harus dibagi, dan imbalan atau hukuman apa yang akan diberikan kepada para pemangku kepentingan berdasarkan tindakan mereka (Ostrom, 1990).

Dalam kaitannya untuk menjelaskan perbedaan antara norma dan hukum, norma adalah semua pengaturan yang menentukan perilaku yang tepat dan kemudian norma-norma ini memungkinkan orang untuk hidup bersama tanpa berlebihan (Ostrom, 1990). Selain itu, norma-norma juga dapat membangun reputasi. Di sisi lain, hukum ditetapkan oleh Pemerintah dan diterapkan di seluruh masyarakat. Hukum adalah wajib; warga negara tidak dapat memilih undang-undang untuk mengikuti atau mengabaikan (Heywood, 2011). Selanjutnya, hukum juga diakui sebagai pengikat orang-orang yang mempengaruhi dan hukum memiliki kualitas sipil yang terdiri dari dikodifikasi, diterbitkan dan diberlakukan (Heywood, 2011). Selain itu, hukum memberikan hak kepada orang-orang dan berjanji bahwa semua orang atau pihak akan diperlakukan sama (Fennell, 2010).

## **II.2 Lembaga dan Badan Pengelolaan Sumber Daya**

Istilah institusionalisme pada manajemen sumber daya, ilmuwan berpendapat bahwa institusi lokal secara efektif dapat membangun, mengelola dan mengendalikan sumber daya yang berkelanjutan (Bischoff, 2007b, Smajgl dan Larson, 2007, Agrawal, 2001, Futemma *et al.*, 2002, Behera dan Engel, 2006). Alasan ini telah dilanjutkan oleh Ostrom menganggap bahwa metode kelembagaan dapat merespon tragedi bersama dimana kelompok pengguna dapat membuat aturan tentang berapa banyak, apa metode dan ketika pengguna dapat menghasilkan dan memanfaatkan sumber daya secara berkelanjutan

(Ostrom, 2008). Ini berarti bahwa para pemangku kepentingan bisa sukses dalam menggunakan dan mengelola sumber daya mereka jika mereka dapat bekerja dengan institusi dengan konteksnya (Ostrom, 2008). Konteks dan budaya yang berbeda dapat membuat lembaga yang berbeda karena aturan yang sama tidak dapat dijalankan dalam konteks sosial yang berbeda (Agrawal, 2001). Oleh karena itu, pengembangan institusi lokal yang efektif harus bergantung pada konteks dan budaya lokal. Sebuah lembaga khusus adalah cara terbaik untuk menangani sumber daya dan isu-isu lingkungan.

Meskipun aturan tertentu yang digunakan dalam berbagai pengaturan tidak dapat memberikan dasar untuk penjelasan tentang kelembagaan ketahanan dan sumber daya yang berkelanjutan, Ostrom (1990) mengemukakan delapan prinsip lembaga, sebagai berikut:

- a) Jelas terhadap batas-batas.  
Identitas kelompok dan batas-batas sumber daya bersama yang digambarkan secara jelas.
- b) Kesetaraan proposisional antara manfaat dan biaya.  
Anggota kelompok harus bernegosiasi terhadap sistem yang memberikan penghargaan kepada anggota atas kontribusi mereka. Status yang tinggi atau keuntungan yang tidak proporsional lainnya harus diperoleh. ketidaksetaraan tidak adil merusak upaya kolektif.
- c) Pengaturan kolektif pilihan.  
Anggota kelompok harus mampu membuat setidaknya beberapa aturan mereka sendiri dan membuat keputusan sendiri berdasarkan konsensus. Orang tidak suka diberitahu apa yang harus dilakukan,

tapi akan bekerja keras untuk tujuan kelompok bahwa mereka telah menyepakatinya.

d) Monitoring.

Mengelola bersama pada dasarnya rentan terhadap bebas dan pemanfaatan. Kecuali strategi yang merusak dapat dideteksi dengan biaya yang relatif rendah oleh anggota norm-abiding dari kelompok, tragedi bersama akan terjadi.

e) Sanksi serta ganjaran.

Pelanggaran tidak perlu memerlukan hukuman berat, paling tidak pada awalnya. Seringkali peringatan cukup, tetapi bentuk hukuman yang lebih parah juga harus digunakan bila diperlukan.

f) Mekanisme penyelesaian konflik.

Menyelesaikan konflik dengan cepat dan dengan cara adil yang didapat oleh anggota kelompok.

g) Pengakuan hak untuk mengatur.

Kelompok harus memiliki kewenangan untuk melakukan urusan mereka sendiri. Aturan eksternal yang diberlakukan tidak mungkin untuk disesuaikan dengan situasi lokal dan melanggar prinsip 3.

h) Untuk kelompok yang merupakan bagian dari sistem sosial yang lebih besar, harus ada koordinasi yang tepat antara kelompok-kelompok yang relevan. Setiap bidang kegiatan memiliki skala optimal. Pemerintahan dalam skala besar membutuhkan skala optimal untuk setiap bidang kegiatan dan mengkoordinasikan konsep kegiatan yang disebut pemerintahan polisentris (Westfall et al., 2009). Sebuah konsep yang terkait adalah cabang, yang

memberikan tugas pemerintahan secara default pada yurisdiksi terendah, kecuali ekplisit ini ditentukan tidak efektif.

Dalam pandangan teori institusionalisme, para ilmuwan berpendapat bahwa institusi lokal dapat secara efektif dan berkelanjutan berinisiatif, mengelola dan melakukan kontrol terhadap sumber daya alam tersebut (Bischoff, 2007b, Smajgl and Larson, 2007, Agrawal, 2001, Fudemma et al., 2002, Behera and Engel, 2006). Hal ini dikuatkan oleh pendapat Ostrom yang mengatakan bahwa metode institusional bisa menyelesaikan persoalan bersama dimana stakeholders bisa membuat aturan tentang seberapa penting, bagaimana caranya dan kapan mereka harus memproduksi atau memelihara sumber daya alam tersebut secara berkelanjutan (Ostrom, 2008).

Hal itu bisa dipahami bahwa stakeholders akan berhasil menggunakan dan mengelola sumber daya yang dimiliki apabila mampu melakukan perubahan terhadap institusi mereka sesuai dengan kebutuhan yang ada (Ostrom, 2008). Situasi dan budaya yang berbeda meniscayakan pada perubahan institusi yang ada mengingat cara yang sama tidak bisa dilakukan di dalam konteks dan kebudayaan yang berbeda (Agrawal, 2001). Oleh karenanya pengembangan institusi lokal yang efektif sangat penting untuk dilakukan dengan menyesuaikan pada konteks dan kebudayaan masyarakat lokal itu sendiri. Institusi yang spesifik yang sesuai dengan konteks yang ada merupakan cara yang tepat untuk menyelesaikan persoalan sumber daya alam dan isu-isu lingkungan.

Dalam pengelolaan lahan dan Sumber Daya Hutan (SDH) di Indonesia, peran Negara adalah vital. Sesuai dengan Undang-Undang Dasar-UUD pasal 33 menunjukkan bahawa Negara menguasai SDA. Penguasaan secara penuh ini dilakukan dan dilaksanakan oleh birokrasi atau staff apparatus. Birokrasi menurut Weber harusnya efisien, memiliki tujuan yang sama, profesional, rasional dan memiliki kemampuan dalam menyelesaikan masalah.

Pada pertengahan abad masyarakat melihat birokrasi sebagai hal yang memiliki masalah serta tidak mampu membantu menyelesaikan masalah. Adler menulisnya sebagai "*Colloquially speaking, bureaucracy means red tape, over-controlling bosses, and apathetic employees*" (1999, p. 36). Kritik ini, menempatkan birokrasi sebagai institusi atau kelembagaan yang memiliki problem yang cukup akut dan ini biasa disebut sebagai kelembaman birokrasi. Beberapa kelembaman ini seperti, terlalu birokratis, tidak efisien, tidak mudah beradaptasi, sangat memperhatikan hierarki, bersifat tertutup dan sering salah.

Kerumitan dan kesalahan birokrasi ini mungkin karena tidak disengaja. Problem ini juga yang menjadikan bahaya asap serta budaya *slash and burn* di lahan di Indonesia semakin masif. Masalah ini bisa terjadi karena birokrasi tidak memiliki kecukupan informasi serta kurang mampu mengolah informasi yang pada akhirnya ini mendorong pembuatan kebijakan yang tidak tepat, rentan konflik serta tidak efisien (Greenwald, 2008). Secara organisasional, struktur organisasi pengelolaan hutan di Indonesia lemah dan terjadi fragmentasi dengan *power struggles, anarchy, conflict* dan kontradiksi dalam aturan hukum

yang tidak jelas antara yang legal dan ilegal, sehingga memudahkan illegal logging (Smith, et al, 2003) Individu-individu yang terlibat dalam pengelolaan hutan berperilaku *bounded rationality*: individu-individu cenderung untuk menjadi *utility maximizing*, walaupun terbatas karena *uncertainty*, *information asymmetry*, dan *imperfect cognitiveability* (Nee dalam Smelser and Swedberg, 2005).

Inti model adalah biaya transaksi (*transaction cost*) biaya negosiasi, menjaga dan completing transaksi dalam ekonomi pasar (Nee, 2005). Dalam model diatas Nee (2005) lingkungan kelembagaan (hak milik, perubahan aturan hukum dan norma) dibentuk oleh aturan-aturan main, sedangkan arah panah ke bawah menunjukkan bahwa perusahaan berusaha mempengaruhi *governance* dengan loby. Sementara itu *governance* merefleksikan struktur dan karakteristik transaksi yang dikelola, dan struktur tersebut harus sesuai (*align*) dengan lingkungan kelembagaan dimana dia berada. *Alignment* tidak hanya penting untuk *cost-saving*, tetapi juga pembentukan norma baru dan penerimaan ide baru (James, 2014). Individu-individu berusaha juga mengatribusikan kepentingannya untuk kepentingan pribadi (panah ke atas) *self-interest seeking with guile*" (Nee, 2005). Kemampuan negara untuk mengatur pemilik lahan dalam bentuk peraturan daerah atau peraturan pemerintah tidak secara langsung berkorelasi dengan penurunan pembakaran lahan. Dengan mengadopsikan hipotesis Adam dan Lomnitz menyatakan bahwa semakin banyak aturan negara, semakin berkembang aktivitas ekonomi informal, dalam hal ini pembakaran lahan.

Dengan kata lain, hipotesis Adams dan Lomnitz's dalam gambar di atas menunjukkan kemampuan negara dalam mengatur pemilik lahan baik perorangan atau perusahaan tergantung kepada kapasitas regulasi negara dan struktur sosial dan budaya dari objek yang diatur (a) kapasitas regulasi yang dibuat oleh negara (b) struktur sosial dan sumber daya kebudayaan. Kemampuan pejabat pemerintah di dalam melaksanakan aturan mempengaruhi sejauh mana mereka pelaku-pelaku ekonomi mentaati regulasi tersebut (Portes dan Haller, 2005). Kemampuan kelembagaan merupakan faktor penting untuk meningkatkan pelaksanaan regulasi baik dalam konsistensi pelaksanaannya dan kualitas advokasinya (OECD, Policy Brief, 2008).

Di negara yang memiliki kekayaan hutan yang luar biasa seperti Indonesia, kontrol negara tersentralisasi di Kementerian Kehutanan, akan tetapi elemen-elemen masyarakat memiliki pengaruh yang kuat melalui jaringan-jaringan informal, gerakan sosial, atau bisa juga melalui organisasi-organisasi formal seperti di sektor business, institusi agama, lembaga donor dan LSM. Dalam prakteknya kelompok-kelompok masyarakat tersebut tidak memiliki kewenangan secara formal akan tetapi mereka memiliki pengaruh secara informal (Moeliono, et al, 2009).

Dimana kehadiran dan kewenangan negara terhadap hutan lemah, masyarakat lokal memiliki prinsip, norma, dan aturan main sendiri sehingga secara selektif mereka bisa melaksanakan atau bahkan menolak aturan yang diambil oleh pemerintah dan menjalankan aktivitas semi otonomi (Moore, 1973). Sementara itu apabila kewenangan negara

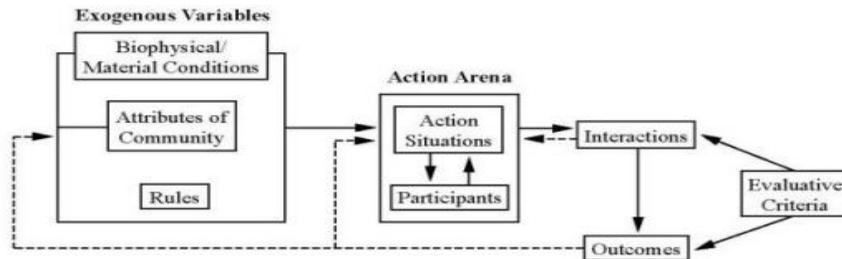
terhadap hutan itu kuat, masyarakat lokal terbiasa mempengaruhi pemerintah lokal dengan kelemahan mereka (Scott, 1998).

Salah satu kebijakan penting yang muncul setelah jatunya rezim Soeharto adalah kebijakan desentralisasi pengelolaan hutan di tahun 1999. Di tahun 2004, kebijakan tersebut direvisi dan menata ulang secara hirarki hubungan antara provinsi dengan kabupaten (Moeliono, 2009). Secara umum dalam kaitannya dengan manajemen pengelolaan hutan, kebijakan desentralisasi memungkinkan kelompok-kelompok sosial untuk menghambat kinerja pemerintah (Moeliono, 2009). Hampir setiap orang, mencakup mereka yang berada di pemerintahan daerah, memanfaatkan kesempatan untuk mendapatkan apa yang bisa didapatkan dari ketidakmampuan negara dalam mengelola sumber daya alam (Moeliono, 2009). Dengan merujuk pada pertanyaan bagaimanakah kapasitas Dinas kehutanan dalam mengelola hutan, Francis Fukuyama mengusulkan adanya otonomi yang luas karena lemahnya pengelolaan sumber daya tersebut disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah dalam mengelola hutan. Dimana otonomi yang luas tersebut meniscayakan akan adanya inovasi, eksperimen dan keberanian dalam mengambil resiko (2015). Akan tetapi, otonomi yang optimal sangat ditentukan oleh kapasitas organisasi atau tidak adanya formula yang tunggal untuk mendorong pemerintah lebih baik lagi (Fukuyama, 2015).

Ada beberapa fitur penting lainnya dari sistem yang relevan yang berdampak hasil ketika CPRs dikelola oleh masyarakat. Dalam dunia yang kian saling terhubung, sulit untuk mengemukakan bahwa kita harus mempertimbangkan sifat kelembagaan di tingkat lokal. Faktor lokal dan

eksternal ekonomi sosial perlu dipertimbangkan juga. Pada saat yang sama, kita tidak berpikir bahwa kritik ini melemahkan dukungan empiris untuk prinsip-prinsip yang ditunjukkan oleh analisis kuantitatif. Untuk beberapa hal, menggali faktor sosial ekonomi dan biofisikal adalah analisis yang berbeda dari satu yang dipertimbangkan di sini, dan evaluasi empiris keduanya juga berbeda”.

Karena keragaman peraturan tentang perilaku sosial yang dapat diamati pada multi-skala, lembaga harus dibangun. Dalam upaya untuk mengelola berbagai sumber daya alam milik bersama, Ostrom memodifikasi seperangkat prinsip di atas dan Ostrom mengembangkan Analisis Kelembagaan dan Pengembangan kerangka (AID) (Ostrom, 2005). Dengan kata lain, kerangka AID dikembangkan secara sistematis diagnostik, analisa, dan preskriptif kemampuan (Ostrom, 2005). Ini juga mendukung akumulasi pengetahuan dari kajian empiris (Ostrom, 2005).



Sumber: Ostrom (2005)

### **Gambar 2.1 Kerangka untuk Analisis Kelembagaan**

Variabel eksogen berarti variabel independen yang mempengaruhi model tanpa dipengaruhi oleh hal tersebut, dan karakteristik metode

generasi kualitatif tidak ditentukan oleh pembangun Model (Murcko, 2014). Variabel eksogen digunakan untuk menetapkan kondisi eksternal yang sewenang-wenang dan tidak dalam mencapai perilaku model yang lebih realistis (Murcko, 2014). Misalnya, tingkat pengeluaran pemerintah adalah eksogen pada teori dari penentuan pendapatan.

Istilah tindakan arena mengacu pada ruang sosial dimana individu berinteraksi, pertukaran barang dan jasa, memecahkan masalah, mendominasi satu sama lain, atau menghadapi banyak hal yang orang lakukan di arena tindakan (Ostrom, 2005). Bagian utama dari kerja teoretis berhenti pada tingkat ini dan mengambil variabel untuk menentukan kondisi dan struktur motivasional dan kognitif seorang aktor sebagaimana diberikan. Hasil analisis terhadap prediksi perilaku individu kemungkinan seperti pada struktur.

Analisis dari institusional dapat mengambil dua tahap tambahan setelah memahami struktur awal arena tindakan. Satu tahap menggali lebih dalam dan bertanya tentang faktor-faktor yang mempengaruhi struktur arena aksi (Ostrom, 2005). Dari sudut pandang ini, arena tindakan dipandang sebagai kumpulan tergantung pada faktor-faktor variabel lain. Tahap kedua eksplisit meneliti tentang pemahaman bagaimana membagi aturan, negara di dunia, dan sifat masyarakat mempengaruhi nilai-nilai variabel karakteristik arena tindakan (Ostrom, 2005). Maka salah satu dapat bergerak keluar dari arena tindakan untuk mempertimbangkan metode untuk menjelaskan struktur kompleks yang menghubungkan sekuensial secara bersamaan satu sama lain pada arena tindakan.

Ostrom berpendapat bahwa masalah ini juga bisa pada suatu kebijakan atau tingkat kolektif-pilihan dimana para pengambil keputusan berulang kali harus membuat keputusan kebijakan dalam suatu aturan kolektif-pilihan (Ostrom, 2005). Dalam hal ini, keputusan kebijakan kemudian mempengaruhi struktur arena di mana individu dapat membuat keputusan operasional dan dengan demikian berdampak langsung pada dunia nyata (Ostrom, 2005). Dengan kata lain, masalah ini juga dapat berada pada tingkat konstitusional dimana keputusan dibuat oleh siapa yang dapat berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan dan tentang aturan yang akan digunakan untuk mengasumsikan pembuatan kebijakan (Ostrom, 2005).

Selain itu, ada beberapa alasan mengapa institusi lokal diperlukan untuk mengelola sumber daya secara berkelanjutan. Pertama, kebijakan pemerintah gagal karena kekurangan sumber daya, seperti dana dan sumber daya manusia untuk mendukung target mereka (FAO, 2007). Kedua, organisasi lokal lebih mampu menyesuaikan dan bekerja pada sumber daya alam milik bersama dan mempromosikan sumber daya alam yang berkelanjutan (Ostrom et al., 1999, Agrawal, 2001, Anand, 2007). Ketiga, sebagian besar kebijakan didasarkan pada dokumen-dokumen, dan mereka tidak turun ke lapangan atau berurusan dengan masalah sosial untuk memahami permasalahan lokal (Fairhead and Leach, 1996). Keempat, partisipasi adalah isu utama yang telah dikembangkan sebagai solusi untuk mendistribusikan dan mengalokasikan sumber daya (McAllister et al., 2007, Nygren, 2005). Sebagai contoh, ketika pemerintah telah melakukan pinjaman anggaran

untuk program-program yang kemudian gagal diterapkan dan terjebak dalam utang. Di sisi lain, banyak masyarakat yang mengikuti kearifan lokal dan pengetahuan mereka yang dapat mempertahankan sumber daya hutan secara berkelanjutan (Fairhead and Leach, 1996).

Mengembangkan institusi lokal yang mendukung desentralisasi dan berpartisipasi dalam pengelolaan sumber daya alam adalah cara yang tepat untuk mengalokasikan sumber daya, tetapi tidak dapat menjamin keberlanjutan sumber daya. Akan tetapi, ada beberapa cara untuk mengembangkan kinerja masyarakat; lembaga lokal tidak dapat membangun sendiri (Barrett *et al.*, 2005, Nygren, 2005). Pertama, mekanisme hukum yang dapat menetapkan aturan dan penegakan hukum. Kedua, peningkatan kapasitas yang membantu masyarakat setempat membangun hubungan yang sama dengan para pemangku kepentingan lainnya, seperti pemerintah daerah dan pembeli. Ketiga, transparansi kelembagaan, yang mendukung sistem kesetaraan informasi antara para pemangku kepentingan di masyarakat, dan fleksibilitas dan beradaptasi kemitraan koperasi.

Pengelolaan sumber daya alam harus dibangun di atas sistem yang kuat yang membutuhkan manajemen yang efektif, adil dan efisien (Hanna and Munasinghe, 1995). Dalam hal ini, manajemen yang efektif harus memenuhi kepentingan jangka pendek individu dan tujuan jangka panjang untuk sumber daya yang berkelanjutan. Manajemen yang adil harus memenuhi beragam kepentingan dan nilai-nilai dari para pemangku kepentingan. Manajemen yang efisien harus menyediakan biaya yang terjangkau pada pengumpulan informasi, melaksanakan rencana,

pemantauan dan menegakkan kebijakan. Pengelolaan sumber daya alam yang baik adalah kombinasi dari berbagai indikator dan persyaratan bahwa indikator ini harus berkaitan dan saling melengkapi. Oleh karena itu, lembaga sumber daya alam dapat digambarkan oleh beberapa kriteria dan indikator (Table 2.2). Karakter adalah fokus utama dari penulisan ini, terutama pada institusi lokal yang terpilih.

**Tabel 2.2 Demografi, Politik dan Karakteristik Ekonomi**

<p><b>1. Kharakteristik dari Sumber Daya</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ukurannya kecil</li> <li>- Memiliki batas yang jelas</li> </ul>
<p><b>2. Karakteristik Kelompok</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anggotanya sedikit atau kecil</li> <li>- Memiliki norma yang sama</li> </ul>
<p><b>3. Pengaturan kelembagaan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aturannya singkat, jelas dan mudah dipahami</li> <li>- Penegakan hukum (insentif dan sanksi)</li> <li>- Akuntabel dan transparan</li> <li>- Keuntungan, biaya serta kontribusi jelas.</li> <li>- Pertemuan (Formal dan informal)</li> <li>- Alur komunikasi (komunikasi dari atas atau dari bawah)</li> <li>- Kebijakan dari bawah atau dari atas</li> </ul>
<p><b>4. Lingkungan Luar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Teknologi dan teknologi tepat guna.</li> <li>- Lembaga yang adaptive, terbuka atau tertutup</li> <li>- Pemerintah yang mendukung inisiasi lokal</li> <li>- Hubungan dengan para pihak (<i>stakeholders</i>)</li> </ul>

Adopted from Agrawal (Ostrom, 2002)

Istilah batasan dalam pendekatan ini, ada banyak variabel pada lembaga-lembaga yang berkelanjutan. Selanjutnya, masing-masing variabel dapat terhubung dengan lain dan juga tergantung pada orang lain juga. Jadi, ketika jumlah variabel sangat besar, dan dengan tidak adanya kesiapan penulisan adalah mustahil untuk memastikan kesepakatan hasil penulisan dengan hipotesis an (Ostrom, 2002). Hal ini juga menjadi batasan pendekatan kelembagaan yang harus kita pertimbangkan. Penulis harus menghitung secara tepat jumlah variabel dan kasus yang relevan dengan tujuan lembaga (Ostrom, 2002) karena salah penekanan dari variabel dapat menyebabkan hasil yang tak terduga.

Menurut batasan pendekatan kelembagaan di atas, fokus dari penulisan ini adalah hubungan antara pengaturan kelembagaan dengan kelompok masyarakat yang terpilih dan pengelolaan hutan yang berkelanjutan berbasis masyarakat dalam konteks pergeseran kebijakan yang dinamis. Peraih nobel, Douglas North menunjukkan bahwa pengaturan kelembagaan adalah aturan main dalam masyarakat yang membentuk interaksi manusia dan aturan permainan yang diikuti oleh masyarakat, pemerintah dan pasar (North, 1990, Barrett *et al.*, 2005). Di sisi lain, dasar pengelolaan hutan yang berkelanjutan bagi masyarakat adalah ide desentralisasi sumber daya milik bersama yang mendukung akses masyarakat lokal terhadap sumber daya hutan (Gilmour and Fisher, 1991, Adhikari *et al.*, 2004).

Berdasarkan pemikiran di atas, penulisan ini berfokus pada pengembangan pengaturan kelembagaan yang efektif yang dapat

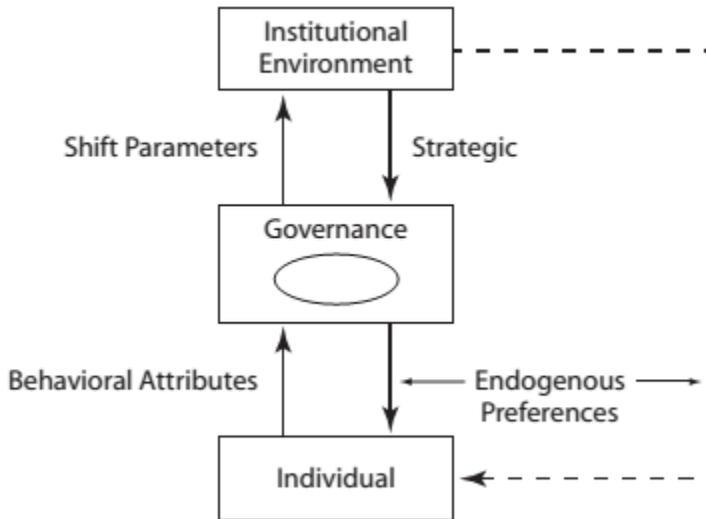
berguna untuk mengatur, memonitor dan menegakkan aturan dalam konteks lokal. Jika lembaga masyarakat lokal telah dilaksanakan dengan benar, SDH serta pengelolaan lahan bisa dipertahankan secara lestari. Banyak ilmuwan memiliki bukti empiris bahwa degradasi sumber daya alam di daerah pedesaan terjadi ketika pendapatan masyarakat rendah. Masyarakat dan pemerintah tanpa dengan modal yang cukup dan memiliki kapasitas yang kurang untuk melaksanakan, mengartikulasikan dan menegakkan aturan permainan (Barrett *et al.*, 2005, Adhikari *et al.*, 2004). Dengan demikian, merancang aturan atau institusi lokal yang mengandalkan pendapatan dalam konteks ini menjadi tantangan bagi masyarakat (Barrett (Barrett et al., 2005).

Dalam pengelolaan lahan dan SDH di Indonesia, peran negara adalah vital. Sesuai dengan UUD pasal 33 menunjukkan bahawa negara menguasai SDA. Penguasaan secara penuh ini dilakukan dan dilaksanakan oleh birokrasi atau staff apparatus. Birokrasi menurut Weber, birokrasi harusnya efisien, memiliki tujuan yang sama, profesional, rasional dan memiliki kemampuan dalam menyelesaikan masalah.

Pada pertengahan abad masyarakat melihat birokrasi sebagai hal yang memiliki masalah serta tak mampu membantu menyelesaikan masalah. Adler menulisnya sebagai, "*Colloquially speaking, bureaucracy means red tape, over-controlling bosses, and apathetic employees*" (1999, p. 36). Kritik ini, menempatkan birokrasi sebagai institusi atau kelembagaan yang memiliki masalah yang cukup akut dan ini biasa disebut sebagai kelembaman birokrasi. Beberapa kelembahan ini seperti,

terlalu birokratis, tidak efisien, tidak mudah beradaptasi, sangat memperhatikan hierarki, berifat tertutup dan sering salah.

Kerumitan dan kesalahan birokrasi ini mungkin karena tidak disengaja. Problem ini juga yang menjadikan bahaya asap serta budaya *slash and burn* di lahan di Indonesia semakin masif. Masalah ini bisa terjadi karena birokrasi tidak memiliki kecukupan informasi serta kurang mampu mengolah informasi yang pada akhirnya ini mendorong pembuatan kebijakan yang tidak tepat, rentan konflik serta tidak efisien (Greenwald, 2008). Secara organisasional, struktur organisasi pengelolaan hutan di Indonesia lemah dan terjadi fragmentasi dengan perebutan kekuasaan, anarki, konflik dan kontradiksi dalam aturan hukum yang tidak jelas antara yang legal dan ilegal, sehingga memudahkan penebangan liar (Smith, *et al*, 2003). Individu-individu yang terlibat dalam pengelolaan hutan berperilaku rasionalitas, dibatasi: individu-individu cenderung untuk memaksimalkan utilitas, walaupun terbatas karena ketidakpastian, informasi yang asimetris, dan kemampuan kognitif yang tidak sempurna (Nee dalam Smelser and Swedberg, 2005).

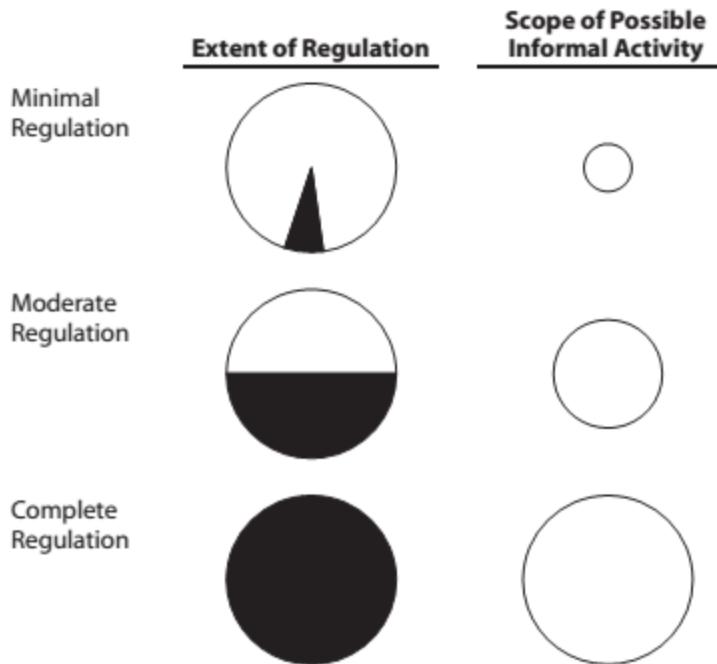


Sumber: (Smelser and Swedberg, 2010)

### **Gambar 2.2 Model Ekonomi Kelembagaan Baru**

Inti model di atas adalah biaya transaksi (*transaction cost*) biaya negosiasi, menjaga dan melengkapi transaksi dalam ekonomi pasar (Smelser and Swedberg, 2010). Model di atas, disebutkan oleh Smelser and Swedberg (2010) bahwa lingkungan kelembagaan (hak milik, perubahan aturan hukum dan norma) dibentuk oleh aturan-aturan main, sedangkan arah panah ke bawah menunjukkan bahwa perusahaan berusaha mempengaruhi governance dengan loby. Sementara itu governance merefleksikan struktur dan karakteristik transaksi yang dikelola, dan struktur tersebut harus sesuai (*align*) dengan lingkungan kelembagaan dimana dia berada. *Alignment* tidak hanya penting untuk penghematan biaya, tetapi juga pembentukan norma baru dan

penerimaan ide baru (Schermerhorn et al., 2011). Individu-individu berusaha juga mengantribusikan kepentingannya untuk kepentingan pribadi (panah ke atas) *self-interest seeking with guile*"(Ramirez et al., 2010). Kemampuan negara untuk mengatur pemilik lahan dalam bentuk peraturan daerah atau peraturan pemerintah tidak secara langsung berkorelasi dengan penurunan pembakaran lahan. Dengan mengadopsikan hipotesis Adam dan Lomnitz dalam (Smelser and Swedberg, 2010) menyatakan bahwa semakin banyak aturan negara, semakin berkembang aktivitas ekonomi informal, dalam hal ini pembakaran lahan.



Sumber: (Smelser and Swedberg, 2010)

**Gambar 2.3 Paradoks Kontrol Negara: Peraturan dan Ekonomi Informal**

Hipotesis Adams dan Lomnitz's dalam gambar di atas menunjukkan kemampuan negara dalam mengatur pemilik lahan baik perorangan atau perusahaan tergantung kepada kapasitas regulasi negara dan struktur sosial dan budaya dari objek yang diatur (a) kemampuan pengaturan negara; dan (b) struktur sosial dan sumber daya budaya dari subjek populasi peraturan ini (Smelser and Swedberg, 2010). Kemampuan pejabat pemerintah di dalam melaksanakan aturan mempengaruhi sejauh mana mereka pelaku-pelaku ekonomi mentaati regulasi tersebut

(Smelser and Swedberg, 2010). Kemampuan kelembagaan merupakan faktor penting untuk meningkatkan pelaksanaan regulasi baik dalam konsistensi pelaksanaannya dan kualitas advokasinya sesuai dalam review OECD (2009).

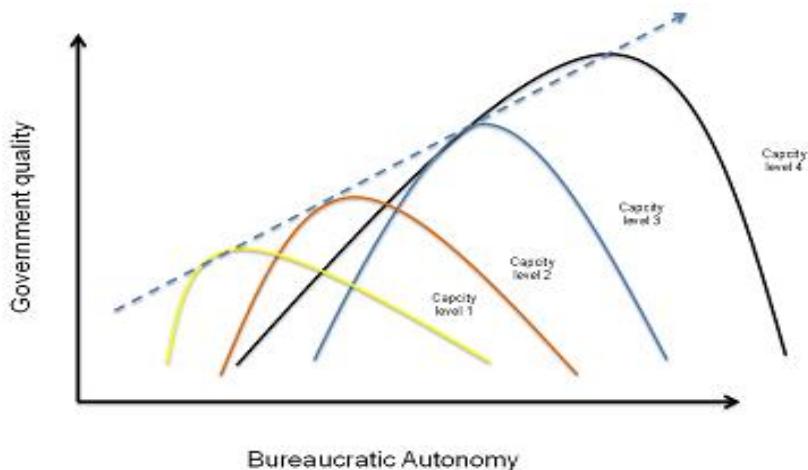
Di negara–negara yang kaya akan sumber daya hutan, seperti Indonesia, kontrol negara dilakukan secara tersentral di bawah naungan kementerian kehutanan. Akan tetapi, elemen–elemen *civil society* juga memiliki pengaruh kuat melalui jaringan informal yang dimilikinya baik terhadap organisasi-organisasi pergerakan sosial maupun terhadap organisasi-organisasi formal seperti organisasi bisnis, institusi agama, lembaga donor dan kelompok-kelompok *advocacy*. Di dalam praktiknya masyarakat lokal memiliki pengaruh yang kecil secara formal akan tetapi ia memiliki pengaruh yang kuat secara informal (Ostrom, 2008). Dimana ketidak hadirannya negara dan kekuasaannya di area hutan lemah, masyarakat lokal justru sering memiliki prinsip-prinsip *indigenous*, norma, aturan dan praktik yang dijalankan, dan secara selektif menjalankan atau mengabaikan aturan negara dengan menjalankan kearifan lokalnya sendiri Moore dalam (Commission, 1991). Di sisi lain, disaat negara hadir dan kekuasaannya terhadap area hutan sangat kuat. Masyarakat lokal telah berusaha untuk mempengaruhi pejabat setempat melalui senjata biasa yang lemah (Scott, 2008).

Salah satu kebijakan penting yang diperkenalkan setelah era pemerintahan Soeharto adalah kebijakan desentralisasi hutan di tahun 1999. Di tahun 2004, perubahan UU OTDA No. 32/2004 mengatur perubahan pengaturan hierarki antara pemerintah provinsi dan

kabupaten/kota (Wollenberg et al., 2009). Mengacu pada manajemen pengelolaan hutan, secara umum, kebijakan desentralisasi memberikan kelonggaran kepada kelompok-kelompok sosial untuk terlibat di dalam sistem penyelenggaraan negara di dalam mengeksplorasi sumber daya hutan (Wollenberg et al., 2009).

Mengacu pada pertanyaan mendasar bagaimana kapasitas birokrasi di level dasar dalam pengelolaan hutan dan pengaturan kepemilikan lahan di area hutan, beberapa ahli seperti Fukuyama (2015) mendorong adanya otonomi tinggi di dalam birokrasi karena lemahnya otonomi birokrasi merupakan penyebab utama dari kelemahan penerapan prinsip *good governance*. Derajat otonomi yang tinggi memerlukan inovasi, eksperimen dan resiko penanggulangan birokrasi. Akan tetapi, otonomi yang optimal sangat tergantung pada kapasitas organisasi atau kerjasama untuk membuat tatakelola bekerja lebih baik (Fukuyama, 2015).

**Gambar 2.3 Kualitas Pemerintah**



Pertanyaannya adalah bagaimanakah otonomi secara internal di dalam birokrasi mampu menguatkan kualitas pemerintah di dalam mengelola hutan? Profil birokrasi seperti apakah yang seharusnya ada? Untuk memahami bagaimanakah pemerintahan daerah sebagai unit bekerja akan dilihat dari pandangan masyarakat lokal itu sendiri. Dengan didasarkan pada mekanisme kontrol baik secara internat maupun eksternal untuk mengetahui kinerja dari organisasi (Purnomo, 2014). Institusi-institusi birokrasi adalah lembaga pemerintahan yang membuat kebijakan dan mempergunakan kapasitas yang dimiliki untuk kinerja yang efektif merupakan titik utama bagaimana politisi, kelompok kepentingan dan warga negara memberikan pemahaman kepada mereka atau melakukan evaluasi terhadap nilai-nilai yang dimiliki (Purnomo, 2014). Secara internal, Wilson dalam (Halkier, 2006) membagi bagian-bagian di dalam birokrasi ke dalam; pelaksana, manajer dan eksekutif.

Pelaksana yang berada di garis depan memiliki perilaku berbeda di dalam menghadapi persoalan. Mereka menjalankan tugas didasarkan pada reward, kepercayaan, ketertarikan dan budaya. Pekerja yang berada di garis depan mendefinisikan tufoksi dari organisasi didasarkan pada pengawasan dan situasi yang dialami setiap harinya (Halkier, 2006).

Tugas dari operator terbentuk berdasarkan pada tekanan dari kepentingan eksternal yang berada di sekitar lembaga; akan sangat bergantung pada keinginan anggota legislative; tekanan dari pihak yang memiliki otoritas/ kewenangan; sekumpulan kepentingan di lingkungan pemerintahan dan hubungan di antara perilaku yang diinginkan dan

tunjangan client (Halkier, 2006). Faktor penting terakhir yang sangat berpengaruh adalah budaya organisasi yang merupakan pokok dari tugas dan hubungan manusia dengan sebuah organisasi (Halkier, 2006).

Manajer atau pekerja di level menengah di dalam birokrasi dibentuk tidak oleh pekerjaan akan tetapi oleh tujuan dan situasi politik yang ada (Halkier, 2006). Kelemahan-kelemahan yang dimiliki oleh institusi pemerintahan adalah (1) tidak bisa (2) tidak bisa mengalokasikan faktor-faktor produksi sesuai dengan persetujuan kehendak dari administrator organisasi (3) harus mencapai target yang tidak sesuai dengan apa yang dimiliki oleh organisasi. Departemen kehutanan bisa diklasifikasikan sebagai lembaga penegak, karena mereka harus menyelesaikan kebakaran hutan dan bencana asap, aktivitas-aktivitas yang dimilikinya sangat sulit untuk diobservasi akan tetapi hasilnya sangat mudah untuk dievaluasi. Manajer di dalam lembaga yang sesuai dengan keterampilan memiliki aktivitas-aktivitas utama sebagai sebuah pemenuhan pekerjaan yang memiliki investigasi. Pelayanan mereka sangat bergantung pada etos dan kesadaran terhadap pekerjaan dari operatornya untuk mengontrol perilaku (Halkier, 2006).

Di level yang paling tinggi dari departemen pemerintah terdapat eksekutif. Tugas utama dari eksekutif adalah untuk menjaga otonomi departemen mereka (Halkier, 2006). Penjagaan memiliki arti memastikan kebutuhan arus dari sumberdaya terhadap organisasi melalui dukungan politik dan budget yang tinggi (Halkier, 2006).

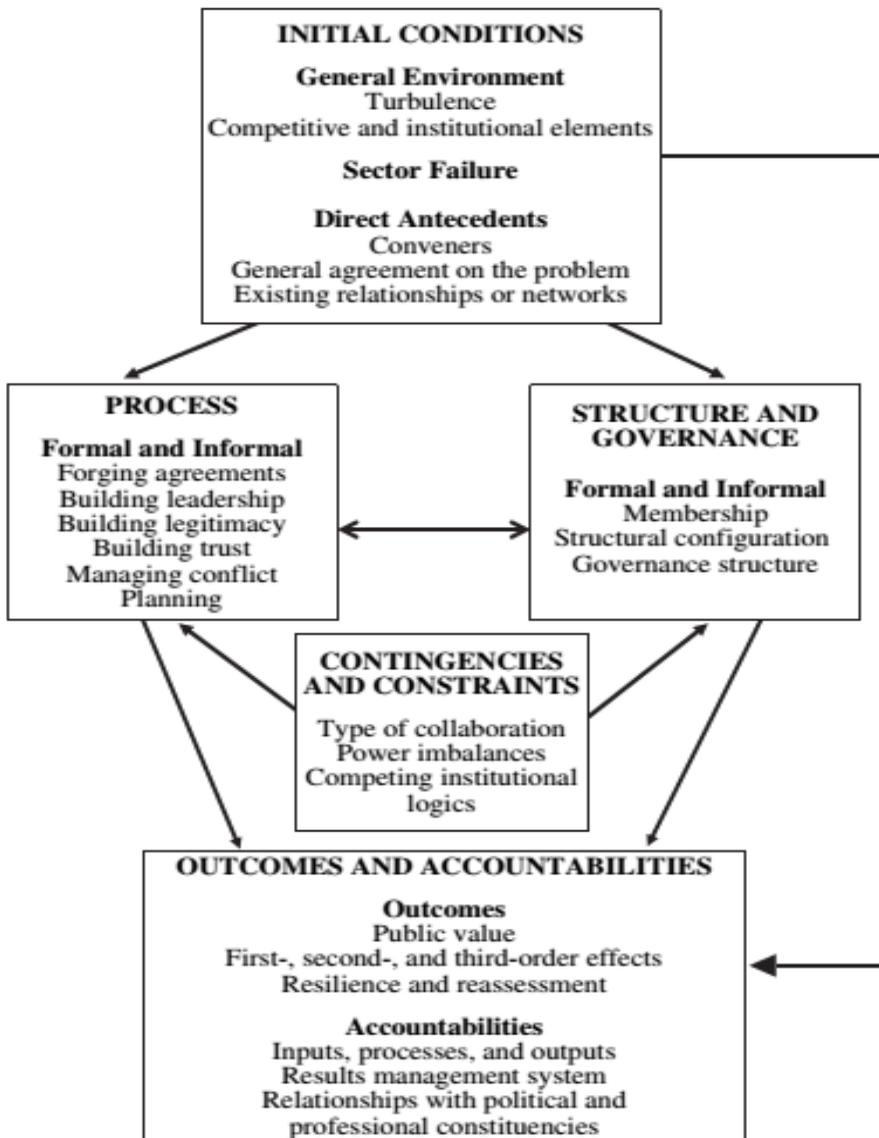
### **II.3 Birokrasi Hutan di Saat Kebakaran**

Di dalam setiap terjadinya bencana dan kerusakan lingkungan yang disebabkan oleh kebakaran hutan, kerjasama antara pemerintah dengan sektor privat dalam pola *cross-sector governance* sangatlah diperlukan sebagai upaya untuk memadamkan api dan memberikan pertolongan terhadap korban. Secara teoritis, hal itu dinamakan dengan *cross-sector collaboration*, yang memiliki pengertian sebagai kerjasama terpadu antara pemerintah, sektor business, lembaga-lembaga non-profit, lembaga-lembaga philantopi, dan komunitas masyarakat atau masyarakat secara umum (Bryson, 2006). Kerjasama antara berbagai sektor ini meniscayakan bagaimana setiap organisasi bisa bersama-sama menyelesaikan masalah publik, seperti saat terjadinya kebakaran hutan (Bryson et al., 2006, Halkier, 2006).

Keberhasilan di dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan akan sangat ditentukan oleh kerjasama antar pihak dari berbagai sektor, termasuk keterlibatan pihak-pihak dan individu yang memiliki kepentingan di dalamnya (An et al., 2009, Bryson et al., 2015). Selain itu, hal lain yang tidak kalah pentingnya adalah adanya perencanaan yang baik dan sistem monitoring yang efektif (Jeong et al., 2008). Dimana tingkat partisipasi masyarakat haruslah terjadi secara total mampu melakukan kerjasama dan memiliki wilayah kerja masing-masing (Jeong et al., 2008). Selain itu, masing-masing pihak harus menyadari keterbatasan masing-masing apabila menyelesaikan masalah sendiri-sendiri, sehingga meniscayakan pentingnya untuk melakukan kerjasama. Seperti misalnya yang terjadi di dalam kasus

bencana di Kobe, Jepang, kerjasama komunitas-komunitas masyarakat di dalam melakukan rekonstruksi paska bencana berhasil membangun lebih dari 2.000 rumah di dalam 2 tahun. Hal itu bisa terjadi karena adanya partisipasi dan kerjasama antar masyarakat di dalam melakukan rekonstruksi paska terjadinya bencana (Heo et al., 2008, Bryson et al., 2015).

Skema yang menarik tentang kerjasama antar organisasi dari berbagai sektor disajikan oleh Bryson, et al's (2015) dengan cara mengkategorisasikan literatur untuk kemudian mengilustrasikan bentuk-bentuk kerjasama antar organisasi, mencakup di dalamnya ilustrasi tentang kondisi bahaya, tahapan proses pelaksanaan, dan struktur dan dimensi pemerintahan di dalam konteks manajemen bencana seperti yang terlihat di dalam ilustrasi berikut ini:



Sumber: (Bryson et al., 2015)

**Gambar 2.4 Kolaborasi Lintas Sektor**

## **II.4 Keadaan Bahaya dan Bencana**

Birkmann, *et al.* dalam (Margottini et al., 2013), melakukan riset tentang dampak bencana terhadap perubahan organisasi di Indonesia dan Srilanka, menemukan bahwa terjadi perubahan di dalam struktur organisasi saat terjadinya bencana, seperti pembentukan Disaster Management Centre, pembuatan paket kebijakan sosial, melakukan relokasi dan juga terjadinya migrasi. Di dalam kasus Indonesia, koordinasi di dalam proses rekonstruksi setelah terjadinya bencana dilakukan oleh lembaga baru yang bernama Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh dan Nias (BRR) yang didasarkan pada Peraturan Presiden No. 2/2005. Ada sekitar 438 NGOs yang terlibat di dalam melakukan rehabilitasi dan BRR meminta mereka untuk melaporkan kegiatan yang telah dilakukannya. Di pertengahan September 2005, sekitar 128 laporan sudah terkumpul.

### **II.4.1 Proses**

Ada 6 hal yang menjadi fokus di dalam proses, yaitu: mendorong adanya kesepakatan awal, membangun kepemimpinan, membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik dan menyusun perencanaan (Bryson, 2006). Kesepakatan bersama idelanya diawali oleh pembentukan organisasi atau mekanisme yang adaptif terhadap situasi darurat. Mengingat banyak organisasi yang terlibat di dalam melakukan bantuan terhadap korban bencana, akan tetapi seluruh aktor atau unit yang terlibat di dalamnya mencoba untuk mendominasi dengan cara menempatkan menempatkan pemimpin-pemimpin potensial

mereka atau bisanya melakukan seleksi dengan hanya memasukan organisasi yang memiliki legitimasi saja. Di dalam kasus yang terjadi di Kobe, Jepang, ada 2 hal yang sangat penting yaitu: kepekaan terhadap bahaya dari pemerintah dan adanya solidaritas yang kuat dari masyarakat (Margottini et al., 2013).

Melakukan perubahan dan penataan ulang terhadap organisasi disaat terjadi dan setelah terjadinya bencana merupakan Dua faktor kunci untuk mengintegrasikan konsep yang (Folke et al., 2002) lebih baru tentang ketahanan yang berhubungan dengan sistem ekologi sosial (Berkes, 2007). Di tahap selanjutnya, kerjasama antara berbagai organisasi (cross-organization), memerlukan leading strategi yang bisa mengantisipasi masalah-masalah yang cepat berubah. Fungsi dari leading strategi tersebut adalah untuk menjadi pendukung pendukung dan program unggulan (Bryson et al., 2015). Pendukung program adalah mereka yang memiliki sesuatu yang sangat berguna untuk digunakan, memiliki kewenangan, dan memiliki akses terhadap sumberdaya dimana sumber daya yang dimilikinya mampu menjadi sarana untuk melakukan kerjasama, meskipun dalam kenyataannya secara langsung mereka tidak terlibat di dalam melakukan aktivitas penanggulangan bencana. Akan tetapi keterlibatan mereka akan menjadi alat untuk mendapatkan legitimasi dan kepercayaan dan meminimalisir terjadinya konflik.

#### **II.4.2 Struktur dan Tata Kelola**

Tujuan strategis dari membangun jejaring dan melakukan

kerjasama adalah dimaksudkan untuk memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi pemerintahan (Bryson, et al, 2006). Agranoff and McGuire (1998) membuat perbedaan yang sangat penting antara tujuan strategis jaringan, pembuatan kebijakan dan strategi membangun jejaring dari pertukaran sumber daya yang dimiliki. Di dalam konteks bencana, seperti yang di Jepang, ada ratusan volunteers yang datang dari daerah-daerah berbeda yang terkena dampak bencana, seperti dari distrik, kota dan pemerintah daerah melakukan koordinasi dengan pemerintah pusat (Purnomo, 2014). Di beberapa tempat, kerjasama dilakukan dengan NGOs, sementara di tempat lain ada juga yang melakukan aktivitasnya secara independen. Struktur dan tata kelola organisasi pemerintahan sebelum dan sesudah terjadinya bencana haruslah diarahkan untuk melakukan kerjasama yang ditujukan untuk membantu kebutuhan korban. Sehingga akan bisa mendorong terjadinya kerjasama antara organisasi, dimana mereka satu sama lain mencoba mencari mekanisme untuk melakukan koordinasi. Dimana salah satu organisasi diantara organisasi-organisasi yang ada bisa memimpin untuk melakukan kerjasama.

#### **II.4.3 Tantangan dan Hambatan**

Ketika bencana datang, setiap organisasi mencoba melakukan langkah-langkah terbaik dengan tanpa melakukan kerjasama yang baik dengan organisasi lainnya, hal itu menyebabkan terjadinya konflik di antara mereka. Akan tetapi, konflik bisa juga terjadi karena ada kemampuan yang berbeda diantara organisasi dan atau individu yang

melakukan kerjasama, sehingga menyebabkan terjadinya ketidak saling percaya (Purnomo, 2014) Perbedaan tersebut bisa muncul diantara organisasi yang melakukan kerjasama diawali dari tahapan dalam menyusun sistem perencanaan, perencanaan tingkat sistem (melakukan identifikasi dan mendefinisikan masalah untuk kemudian mencari solusi), aktivitas administrasi (mencakup di dalamnya transaksi sumber daya yang ada seperti pembagian staff), atau dalam tahapan saat memberikan pelayanan (seperti persetujuan penyerahan klien) (Bolland and Wilson, 1994). Kerjasama yang terjadi di dalam tahap perencanaan memunculkan negosiasi diantara pihak-pihak yang terlibat, diikuti dengan kerjasama di tahapan administratif dan di dalam tahapan layanan (Margottini et al., 2013, Bryson et al., 2015).

### **III. Kelembaman Birokrasi**

Perdebatan tentang kelembaman birokrasi secara historis bisa dikembalikan kepada Michael Hannan and John Freeman (1977, 1984) yang mengatakan bahwa organisasi pemerintahan sangat sulit untuk berubah secara cepat di dalam menyesuaikan dengan keadaan di sekitarnya. Selain itu, Hannan & Freeman (1884) juga mengatakan bahwa perubahan yang cepat di sekitar organisasi tidak mampu diimbangi secara cepat oleh organisasi untuk melakukan perubahan.

Dalam *International Dictionary of Public Management and Governance* (Bhatta, 2006), *Bureaucratic Inertia* atau kelembaman birokrasi digolongkan sebagai salah satu jenis dari *Bureaucratic Pathology* atau patologi birokrasi. *Bureaucratic Pathology* sendiri

mengacu pada kepatuhan berlebihan terhadap aturan main dan hierarki di dalam birokrasi, yang merupakan suatu aspek disfungsi dan kontraproduktif birokrasi yang berasal dari proses yang sangat formal yang mungkin dimiliki birokrasi yang cenderung menekankan proses atas konten. Salah satu jenis patologi yang biasa terdapat dalam birokrasi adalah *bureaucratic inertia* atau kelembaman birokrasi, yang mengacu pada suatu situasi di mana birokrasi tidak mampu untuk merespon setiap perkembangan yang terjadi dalam lingkungan eksternalnya atau situasi di mana birokrasi tidak mampu memenuhi mandat yang diamanatkan kepadanya secara efektif ataupun efisien. Kelembaman birokrasi merupakan suatu tendensi organisasi yang tidak terhindarkan untuk melestarikan prosedur dan cara-cara yang sudah mapan, meskipun hal-hal tersebut kontraproduktif atau bahkan bertentangan terhadap tujuan-tujuan organisasi.

Ada beberapa faktor yang menjadi penyebab kelembaman birokrasi di dalam merespon persoalan tertentu.

*Pertama*, terlalu besarnya struktur birokrasi yang ada dan banyaknya departemen yang terlibat sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak bisa cepat untuk merespon persoalan. Kecepatan dari perubahan masalah tidak mampu diimbangi oleh lambannya pergerakan dari organisasi pemerintah di dalam melakukan respon tersebut (Asibuo, 1992). *Kedua*, tersentralisasinya otoritas dalam pengambilan kebijakan di struktur birokrasi yang lebih tinggi. Masalah yang di hadapi berada di level bawah tetapi struktur birokrasi di bawah tidak memiliki kewenangan untuk mengambil kebijakan (Asibuo, 1992). *Ketiga*, prosedur dan aturan

main sangat rigid sehingga menyebabkan pemerintah lokal atau pegawai pemerintah melakukan inovasi (Rosenschold, 2014).

Ketika bencana terjadi biasanya setiap organisasi melakukan penanggulangan dengan tidak berkerjasama dengan organisasi yang lainnya, sehingga hal ini menyebabkan terjadinya konflik di antara institusi organisasi yang terlibat. Hal itu bisa juga disebabkan oleh tidak meratanya kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi. Akan tetapi kemampuan kapasitas dan keuangan yang berbeda bisa dijadikan sebagai landasan kuat dalam melakukan kerjasama (Huxham and Vagen, 2005; Rosenschöld, et al (2014).

Ketika bencana terjadi biasanya setiap organisasi melakukan penanggulangan dengan tidak berkerjasama dengan organisasi yang lainnya, sehingga hal ini menyebabkan terjadinya konflik di antara institusi organisasi yang terlibat. Hal itu bisa juga disebabkan oleh tidak meratanya kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing organisasi. Akan tetapi kemampuan kapasitas dan keuangan yang berbeda bisa dijadikan sebagai landasan kuat dalam melakukan kerjasama (Huxham and Vagen, 2005; Rosenschöld, et al (2014). Selain itu, mereka pun memberikan catatan bahwa hal terpenting dari kelembaman suatu institusi adalah anggaran dalam pelaksanaan kebijakan. Perbedaan muncul di antara organisasi-organisasi yang terlebih di dalam kerjasama baik saat dalam fase perencanaan, aktivitas administrasi, atau pelayanan publik (Bolland and Wilson, 1994). Kerjasama dalam aktivitas perencanaan ditandai dengan adanya negosiasi, kemudian diikuti oleh

aktivitas administratif dan service delivery partnerships (Bryson, e al, 2006).

Kelembaman birokrasi merupakan keadaan yang sangat statis dari suatu institusi (Pierson, 2004), atau ketidakmampuan organisasi/birokrasi untuk melakukan perubahan Rosenschöld, et al (2014). Ada Lima factor yang menyebabkan kelembaman birokrasi dalam studi terbaru yaitu faktor (1) anggaran, (2) ketidak pastian, (3) ketergantungan, (4) kekuasaan, dan (5) legitimasi.

**Tabel 2.3 Faktor yang menyebabkan kelembaman birokrasi**

Mechanism of Institution Inertia	Type of Intitutional Experiencing Inertia	Implication for Behavior	Implications for Forest policy
Cost	Rules and laws that guide the coordination of actors	The costs of mitigating action withdraw actors' engagement in forest management	Risk of free-riding and transaction costs prevent collectively optimal decisions in climate change policy
Uncertainty	Definitions of forest fire and its influence on society	Uncertainty inhibits actors to fully grasp the impacts of forest fire	The challenge of defining climate change as a problem and estimating its impacts delays policy action
Path Dependence	Organizational structure of the polity as	Actors have limited possibilities to	Lock-in of technological systems and routines tied

	well as rules and routines guiding technological development	devise strategic alternatives to the existing path of development	to the status quo hinders the switch to new paths
Power	Organizational structure of the polity as well as framing of forest fire	Existing institutional structures support incumbent actors; insubordinate groups are hindered to exert pressure	Powerful actors resist calls for quick fixes in climate policy because they challenge actors' self-interest
Legitimacy	Rules, norms, routines, cognitive scripts, and standards for behavior	Current practices are sustained, as they are considered appropriate by actors	New policies that do not enjoy acceptance are delegitimized and objected against

Source: Johan Munck af Rosenschöld, 2014

### III.1 Anggaran

Dalam setiap terjadinya karhutla, pemerintah dan sector swasta selalu berkejasama untuk menolong persoalan yang dihadapi oleh para korban. Kerjasama dimaknai sebagai bersatunya kekuatan pemerintah, businessnon-profit dan organisasi pilantropi, komunitas, atau masyarakat secara umum (Bryson, 2006). Kita mengetahui bahwa kerjasama terjadi di saat organisasi berupaya untuk menyelesaikan persoalan bersama termasuk di dalamnya ketika terjadi bencana alam (Crosby and Bryson 2005a, 17 – 18 ). Kenyataannya menunjukkan bahwa keberhasilan dalam

pemberdayaan masyarakat atau program rehabilitasi korban bencana menuntut adanya kolaborasi di antara berbagai actor dan sector termasuk juga partisipasi dari para pemangku kepentingan dan individu (Park and Park, 2009).

Sebagai contoh perencanaan yang baik dan monitoring dalam kasus gempa di Aceh ( Canny, 2005), program rekonstruksi perumahan berbasis masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat harus pada tingkat kolaborasi atau pemberdayaan (Ophiyandri, T.etal, 2008) dan organisasi-organisasi untuk memahami keterbatasan mereka dalam situasi lingkungan yang tidak pasti dan mendorong partisipasi masyarakat dalam membangun jaringan untuk membuat strategi yang sesuai untuk dilakukan (Comfort, 2008). Contoh lainnya, di Kobe, rencana rekonstruksi berbasis masyarakat berhasil membangun lebih dari 2.000 rumah dalam dua tahun karena partisipasi yang aktif dari anggota masyarakat (Shawa and Goda, 2004). Looking at Bryson, et al's (2006) bekerja pada organisasi lintas sector, penulis mencoba untuk meniru kerangka pengorganisasian untuk mengkategorikan literatur tentang kolaborasi, termasuk pada kondisi darurat, proses dimensi, struktur dan tata kelola dimensi dalam konteks manajemen bencana.

### **III.2 Ketidakpastian: Keadaan Berbahaya**

Birkmann, et al's (2008) bekerja pada dampak bencana pada perubahan organisasi di Indonesia dan Srilanka menemukan bahwa perubahan dalam struktur organisasi, seperti membuat manajemen pusat bencana (Disaster Management Centre) dalam kebijakan sosial, yang

mengarah ke relokasi atau migrasi. Proses Koordinasi dan rekonstruksi setelah tsunami yang dikelola oleh sebuah badan baru dibuat disebut Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh dan Nias (BRR) yang didirikan oleh Presiden berdasarkan Peraturan Pemerintah pengganti UU No.2/2005. BRR mengajak seluruh 438 LSM yang terdaftar untuk menyerahkan laporan kegiatan dengan lembaga tersebut. Pada pertengahan September 2005, hanya 128 laporan telah disampaikan (BRR, 2005). Fokus pada enam indikator yaitu: penempaan perjanjian awal, membangun kepemimpinan, membangun legitimasi, membangun kepercayaan, mengelola konflik, dan perencanaan (Bryson, 2006). Kesepakatan awal harus dimulai dengan membuat organisasi baru atau mekanisme pada saat menghadapi situasi darurat. Karena banyak organisasi yang terlibat dalam membantu korban bencana, beberapa aktor atau unit mencoba untuk membentuk sebuah pemimpin yang potensial atau memilih organisasi resmi. Dalam kasus Kobe, ada dua konsekuensi yaitu: keinginan yang muncul dari self-governance, dan keinginan yang lebih kuat dari solidaritas masyarakat (Tatsuki and Hayashi, 1999). Perubahan dan reorganisasi dalam dan setelah bencana atau gangguan adalah dua faktor kunci ketika berhadapan dengan konsep yang lebih baru dari ketahanan terkait dengan gabungan sistem sosial-ekologi (social-ecological systems) (Folke 2006, p. 257; Berkes et al.2003; Holling, 2003).

Pada tahap berikutnya, lintas-organisasi membutuhkan sektor unggulan yang memandu masalah yang dinamis. Peran sektor unggulan akan cenderung sebagai sponsor dan pemenang (Crosby and Bryson

2005a). Sponsor adalah individu yang memiliki prestise yang cukup, otoritas, dan akses ke sumber daya yang mereka dapat menggunakan atas nama kerjasama, bahkan mereka tidak terlibat langsung dalam kerja kolaboratif sehari-hari. peran-peran yang mendorong legitimasi dan kepercayaan dan mengelola konflik.

### **III.3 Jalan Ketergantungan: Struktur dan Tata Kelola Pemerintah**

Tujuan strategis dari jaringan atau kemitraan juga mempengaruhi struktur (Bryson, et al, 2006). Agranoff dan McGuire (1998) membuat perbedaan penting antara tujuan strategis jaringan tersebut, menggambarkan pembuatan kebijakan dan strategi pembuatan jaringan dari pertukaran sumber daya (*resource-exchange*) dan jaringan berbasis proyek. Dalam konteks peristiwa bencana, misalnya di Jepang, ada ratusan relawan dikumpulkan dari berbagai belahan daerah yang terkena dampak, seperti prefecture, pemerintah kota dan daerah juga memiliki pusat koordinasi. (Shaw and Goda, 2004). Di beberapa tempat, ada kerjasama dengan jaringan LSM, di beberapa tempat mereka bertindak secara independen. Struktur dan tata kelola bencana pra atau pasca dapat terhubung antara organisasi terkait kebutuhan korban. Dalam membuat jaringan organisasi, mereka mencoba untuk mengatur struktur dan mekanisme untuk mengkoordinasikan satu sama lain. Salah satu organisasi yang memiliki kekuatan untuk memimpin jaringan untuk mengatur kerjasama.

### **III.4 Kekuatan dan Kekuasaan**

Bagaimanapun juga, bagaimanakah birokrasi otonomi internal meningkatkan kualitas pemerintahan dalam pengelolaan hutan? Apa gambaran birokrasi? Untuk memahami bagaimana pejabat lokal sebagai unit untuk melakukan tugas mereka, analisis di ambil dari sebuah sistem yang dapat dilihat dari lembaga lokal. Maka dapat dipahami dengan mengelola beberapa keadaan internal dan eksternal dapat diketahui terkait dengan kinerja organisasi (Gazley, 2014). lembaga birokrasi yang berarti pemerintah adalah melaksanakan kebijakan publik, dan kapasitas mereka untuk berkerja yang efektif adalah pusat untuk bagaimana rational politician dan kelompok kepentingan (Moe, 2012). Secara internal, Wilson (1989) membagi pekerja dalam birokrasi menjadi operator, manajer dan eksekutif. Operator berada pada garis depan memiliki perilaku yang berbeda dalam menghadapi masalah lapangan. Kinerja mereka bergantung pada circumstances, keyakinan, minat dan budaya. Para pekerja yang berada pada garis depan menentukan tugas organisasi akan bervariasi tergantung pada pengawasan dan situasi yang mereka hadapi sehari-hari (Wilson, 1989). Situasi imperatif merupakan lebih dari sikap pekerja dalam melakukan kinerja (Willson, 1989). Apa tugas utama dari pekerja yang berada pada garis depan? tugas-tugas mereka tergantung bagaimana mereka mendefinisikan tugas apa pengalaman mereka sebelumnya, norma-norma dan kepribadian profesional birokrasi. dinas kehutanan mencoba untuk mengembangkan doktrin "profesional kehutanan", yang dimaksud adalah manajemen ilmiah dari hutan untuk menghasilkan hasil yang berkelanjutan dari kayu

dan sumber daya alam lainnya (Wilson, 1989). Tugas operator dibentuk oleh tekanan dari kepentingan external akan bervariasi tergantung pada empat bagian pada politik lingkungan: ia meluas ke mana legislatif ingin dan mengharapkan dimana menjadi sebuah dampak; tingkat kewenangan diskresioner; susunan dari kepentingan organisasi lingkungan dan hubungan antara perilaku yang diinginkan dan insentif klien (Wilson, 1989). Faktor penting terakhir mempengaruhi pekerja yang berada pada garis depan adalah budaya organisasi. Budaya adalah tugas utama dan hubungan manusia dalam suatu organisasi (Wilson, 1989).

Sedangkan pekerja di jajaran menengah di dalam birokrasi bukan dibentuk oleh pengurus yang kinerjanya dan tujuan lembaga adalah melayani tetapi kendalanya adalah penempatan pada lembaga pada lingkungan politik (Wilson, 1989). Kendala dari instansi pemerintah (1) tidak dapat hukum sepenuhnya untuk mempertahankan dan mengabdikan untuk kepentingan pribadi anggota mereka pada pendapatan organisasi; (2) tidak dapat mengalokasikan faktor-faktor produksi sesuai dengan preferensi dari administrator organisasi dan (3) harus menjalani tujuan tidak pada organisasi yang dipilih sendiri. dinas kehutanan dapat diklasifikasikan sebagai organisasi keahlian atau instansi penegak, karena mereka melawan kabut asap dari kebakaran hutan, yang kegiatannya sulit untuk diamati tetapi hasilnya relatif mudah untuk dievaluasi (Wilson, 1989). Manajer di lembaga keahlian memiliki kegiatan inti sebagai staf kepatuhan yang fungsinya adalah investigasi. pelayanan mereka bergantung pada etos dan rasa kewajiban untuk membangun perilaku (Wilson, 1989). Tingkat tertinggi dipemerintahan

adalah pada lembaga eksekutif. Tugas utama dari eksekutif untuk mempertahankan otonomi lembaga mereka (Wilson, 1989). menjaga berarti memastikan aliran sumber daya yang diperlukan untuk organisasi melalui dukungan politik, dan anggaran yang tinggi (Wilson, 1989).

#### **IV.Elit Lokal**

Secara sosiologis kajian elit politik berangkat dari asumsi bahwa “*there are a few who rule and many who are ruled*” ada sedikit saja orang yang memerintah dan ada banyak orang yang diperintah (Gerdes, 2011:4). Mereka yang memerintah dinamakan dengan elit, sementara mereka yang diperintah dinamakan dengan massa. Lipset dan Solari mendefinisikannya sebagai posisi di dalam masyarakat di puncak struktur-struktur sosial yang terpenting, seperti posisi-posisi tinggi ekonomi, pemerintahan, militer, politik, agama, pengajaran dan pekerjaan-pekerjaan bebas (Haryanto, 2005:68).

Di dalam terminologi politik, Vilfredo Pareto membedakan elit politik ke dalam dua bentuk; *governing elite* atau elit yang sedang memerintah dan *non-governing elite* atau elit yang tidak sedang memerintah (Gerdes, 2011:4). Kelompok elit yang sedang memerintah terdiri dari mereka yang menduduki jabatan-jabatan politis, sementara kelompok elit yang tidak memerintah adalah mereka yang tidak memiliki jabatan politis tetapi memiliki kemampuan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan (Haryanto, 1990:8).

Para teoritis elit klasik semisal Pareto, Mosca, dan Michels mengambil satu titik temu bahwa, kekuasaan politik terdistribusikan secara tidak merata, dimana masyarakat tersegmentasikan pada kelompok yang memerintah dan yang diperintah (Haryanto, 1990:6; 2005). Kelompok elit yang memiliki kekuasaan (*power*) jumlahnya sangat sedikit, berbeda dengan kelompok massa yang tidak memiliki kekuasaan (Dye, 1972:20).

Berdasarkan pemaparan di atas dapatlah diambil suatu kesimpulan bahwa elit lokal adalah mereka segelintir orang di aras bawah yang menguasai sumber daya; baik penguasaan sumber daya tersebut terjadi karena memiliki kedudukan dalam struktur politik di tingkat kabupaten atau desa, maupun karena memiliki legitimasi kebudayaan dan kedudukan yang tinggi di tengah-tengah masyarakat. Selain itu bisa juga seseorang menempati posisi elit karena menguasai sektor business, sehingga dengan jumlah kapital besar yang dimilikinya menempatkannya di posisi atas dalam struktur sosial masyarakat yang ada.

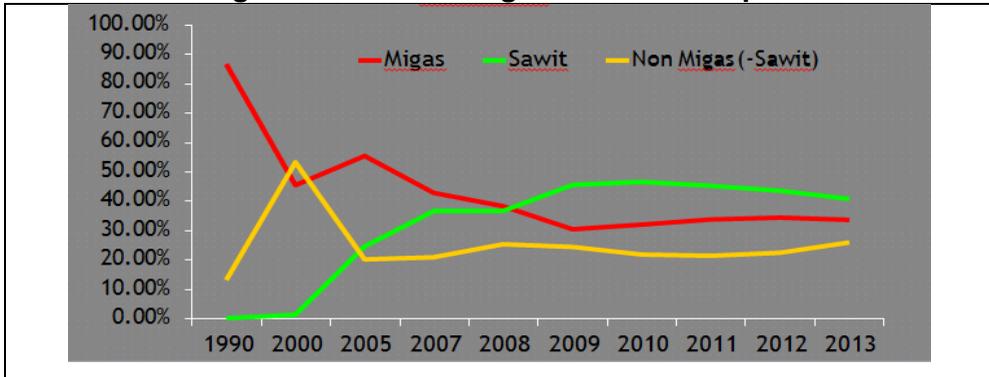
**BAB III**  
**EKSPANSI SAWIT:**  
**PENURUNAN TUTUPAN DAN KEBAKARAN HUTAN RIAU**

**I. Ekspansi Perkebunan Sawit**

Peranan industri sawit dalam perekonomian nasional dan dalam perekonomian provinsi Riau sangatlah signifikan. Dimana, sejak tahun 2009 sawit telah mampu menjadi primadona penyumbang pertumbuhan ekspor yang luar biasa menggantikan komoditas migas. Dalam catatan GAPKI, selama setahun, di tahun 2013 misalkan, Sawit mampu menyumbangkan hampir 6,5 juta dolar terhadap pertumbuhan nilai ekspor, padahal dari tahun 1990-2000 sawit sama sekali tidak pernah menyumbangkan nilai ekspor.

Akan tetapi keadaannya berbalik sejak tahun 2009, dimana sawit meningkat menjadi penyumbang pangsa terbesar dalam ekspor Provinsi Riau yang mencapai 30–40% dari total keseluruhan pangsa ekspor yang ada. Hal itu dimulai, sejak tahun 2005 dimana presentasinya mengalami peningkatan signifikan yang mengalahkan sumbangan sektor non migas. Dan puncaknya, di tahun 2008, pertumbuhan ekspor kelapa sawit mampu menggeser sektor migas yang disaat bersamaan sektor tersebut mengalami penurunan.

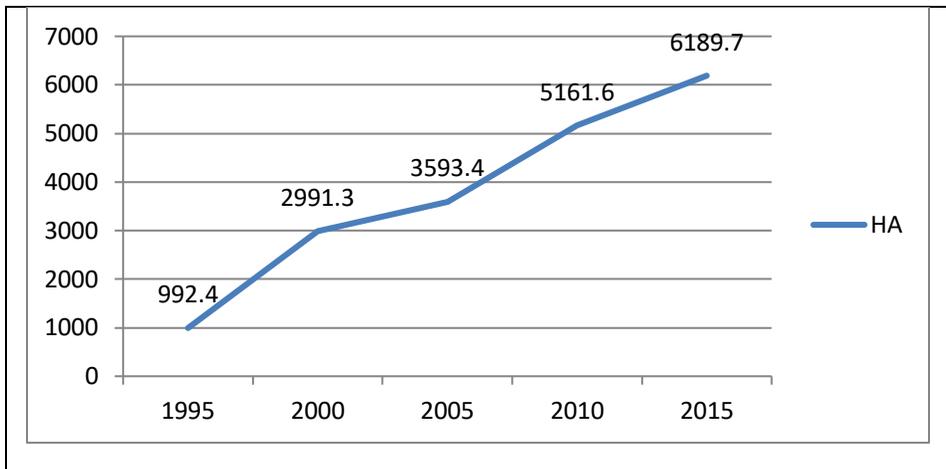
**Diagram 3.1 Sawit Pangsa Terbesar Ekspor Riau**



Sumber: (BPS, 2015)

Peristiwa tersebut, secara umum sebetulnya juga terjadi di Indonesia. Dimana dalam catatan Badan Pusat Statistik (BPS), sejak tahun 1995, luas perkebunan sawit terus mengalami peningkatan yang sangat signifikan. Pada tahun 1995, di Indonesia hanya terdapat kurang dari 1 juta hektar perkebunan kelapa sawit, akan tetapi di tahun 2015 sudah terdapat lebih dari 6000 juta hektar. Berarti kurang lebih, di Indonesia, setiap 5 tahun terjadi perluasan perkebunan sawit seluas 1 juta hektar (BPS, 2015). Hal ini tentunya menjadi angka yang luar biasa mengingat diprediksikan ke depan perkebunan sawit akan terus mengalami perluasan dengan angka double di tahun 2020.

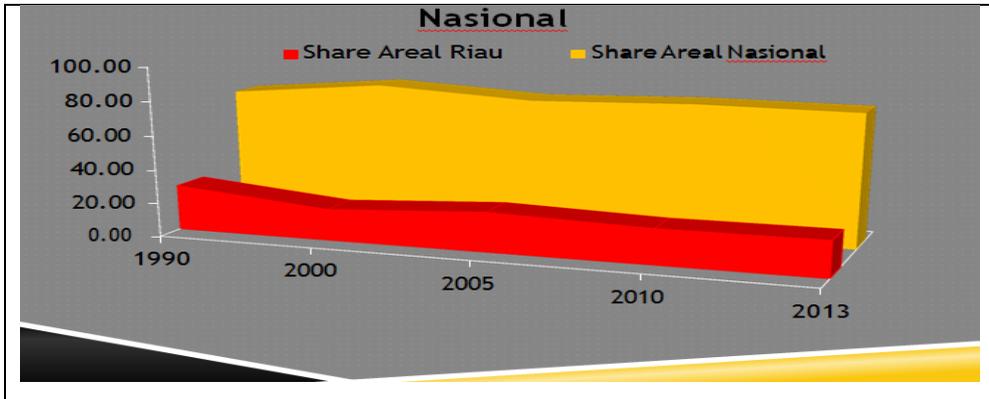
**Diagram 3.2 Perkembangan Luas Lahan Sawit**



Sumber: Hasil Olahan dari BPS

Apabila dilihat dari total persebarannya, sejak tahun 1990, Provinsi Riau merupakan provinsi yang paling luas areanya dengan total lahan mencapai 25% dari total luas sebaran nasional. Dan keadaan tersebut tidak mengalami perubahan sampai saat ini (BPS, 2015). Dimana Riau merupakan provinsi yang terluas area perkebunan sawitnya. Sehingga secara nasional, Riau merupakan daerah yang sangat diperhitungkan sebagai penghasil kelapa sawit terbesar di Indonesia.

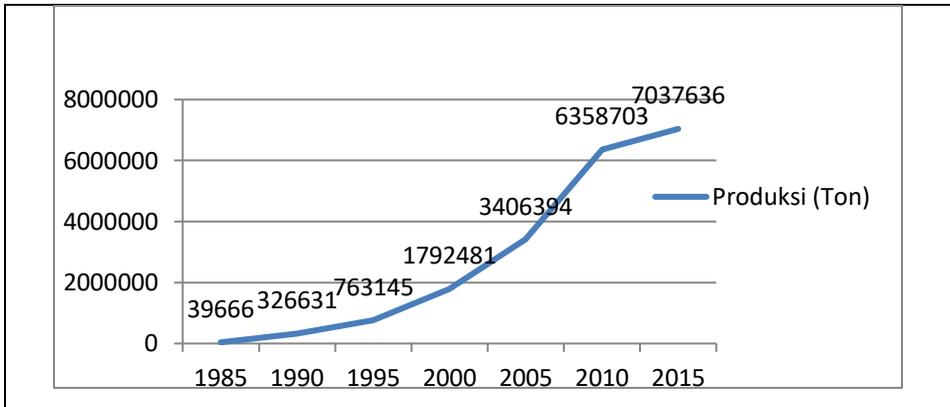
**Diagram 3.3 Produksi Kelapa Sawit di Provinsi Riau**



Sumber: (Group, 2014)

Hal ini sejalan dengan produksi kelapa sawit di Provinsi Riau yang juga terus mengalami perkembangan signifikan. Dimana bisa dilihat, di tahun 1985, di Provinsi Riau tidak ada produksi sama sekali, akan tetapi sejak tahun 1995 produksinya terus melonjak naik sehingga di tahun 2010 mampu mencapai 6.000.000 (ton) dan mencapai puncaknya dengan melebihi angka 7.000.000 (ton) di tahun 2015 (Group, 2014, BPS, 2015). Sehingga wajar apabila Riau sangat identik dengan perkebunan dan produksi kelapa sawit. Di setiap kabupaten/ kota akan sangat mudah untuk ditemukan kamparan perkebunan kelapa sawit baik yang dimiliki oleh perusahaan besar swasta (PBS), perusahaan Negara (PN), maupun perkebunan rakyat (PR).

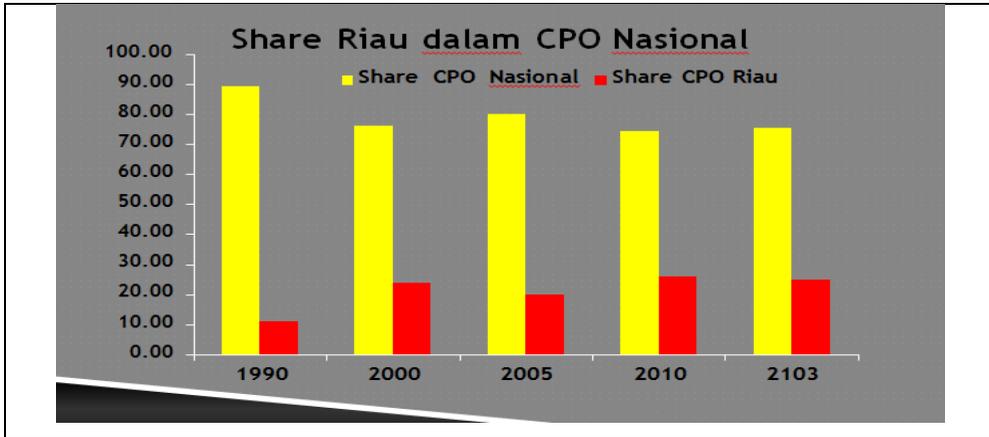
**Diagram 3.4 Perkembangan Produksi Sawit Riau**



Sumber: data diolah dari BPS

Sehingga dengan fakta tersebut, menjadi wajar apabila sumbangan jumlah produksi Crude Palm Oil (CPO) dari provinsi Riau sangat besar terhadap produksi sawit Nasional yang mencapai 10% di tahun 1990 dan mencapai 20% di tahun 2013 (Group, 2014). Di sisi lain CPO pun sangat penting bagi perekonomian nasional. Mengingat hampir 13 persen dari nilai ekspor non-migas nasional disumbangkan oleh CPO dan 40 dari 13 persen tersebut disumbangkan dari Provinsi Riau sejak tahun 2005. Riau merupakan provinsi yang sangat strategis dalam sumbangsihnya dalam perekonomian nasional. Lebih-lebih dengan keberadaan Chevron dan Pertamina, menempatkan Riau sebagai salah satu dari lumbung dan cadangan ekonomi nasional.

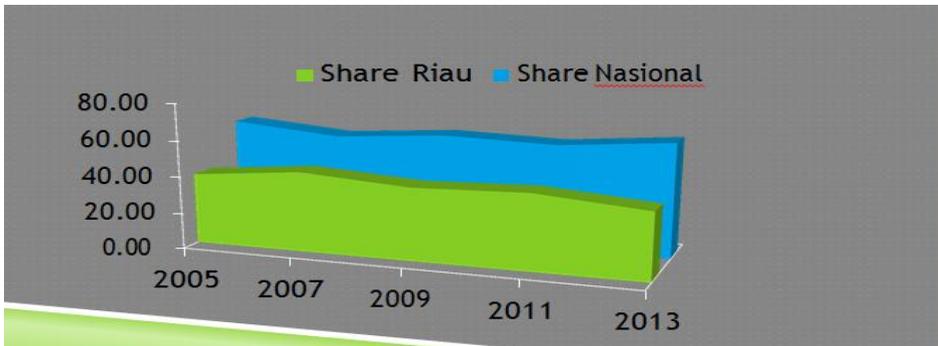
**Diagram 3.5 Produksi Crude Palm Oil di Provinsi Riau**



Sumber: (Group, 2014)

Dengan sumbangsih ekspor CPO yang mencapai 40% dari ekspor nasional, 20% sebagai penghasil CPO nasional dan sebagai provinsi terluas perkebunan sawitnya di Indonesia (25%), wajar apabila produksi sawit di Provinsi Riau menjadi primadona dan menjadi penyumbang terbesar ekspor provinsi dibandingkan dengan sektor migas dan non-Migas. Selain itu, yang tidak kalah pentingnya adalah produksi sawit mampu berefek terhadap perekonomian baik secara nasional, PDRB Provinsi dan kabupaten/kota dan terhadap perekonomian masyarakat secara umum.

**Diagram 3.6 Share Ekspor Minyak Sawit di Riau**



Sumber: (Group, 2014)

Temuan GAPKI menunjukkan bahwa ekspor sawit mampu menyelematkan transaksi neraca berjalan Indonesia. Selain itu data lainnya menunjukkan lima kabupaten terbesar sentra sawit di Provinsi Riau, PDRB-nya bertumbuh lebih cepat dibandingkan dengan lima kabupaten luas lahan sawitnya. Hal lainnya yang menarik untuk diperhatikan adalah; perbandingan pendapatan petani plasma sawit (10 – 12 juta) dan sawit mandiri (10–12 juta) per hektarnya jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pendapatan petani non-sawit (10 juta). Selain itu berefek juga terhadap aset rumah tangga, dimana rumah tangga pemilik plasma dan sawit mandiri jauh lebih tinggi dibandingkan dengan aset rumah tangga non petani sawit (Group, 2014).

Lebih dari itu, perkebunan sawit pun secara ekonomi berefek terhadap sektor keuangan, perdagangan, hotel, restoran, industri kimia; pupuk dan pestisida, industri migas, transportasi dan sektor yang lainnya.

**Tabel 3.7 Dampak Perkebunan Kelapa Sawit**

<b>Perkembangannya Oleh Perkebunan Kelapa Sawit</b>			
Rank	Dampak Output	Dampak Income	Dampak Nilai Tambah
1	Keuangan	Jasa lainnya	Jasa pertanian
2	Jasa lainnya	Keuangan	Perdagangan, hotel dan restoran
3	Perdagangan, hotel dan restoran	Perdagangan, hotel dan restoran	Peternakan, kehutanan, perikanan
4	Industri kimia, pupuk, dan pestisida	Industri kimia, pupuk, dan pestisida	Jasa lainnya
5	Industri migas dan tambang	Transportasi	Pertanian Pangan
6	Transportasi	Infrastuktur	Transportasi
7	Infrastruktur	Industri migas dan tambang	Keuangan
8	Industri makanan	Infrastruktur pertanian	Perkebunan lainnya
9	Mesin dan peralatan listrik	Jasa pertanian	Industri kimia, pupuk, dan pestisida
10	Sektor Lain	Sektor Lain	Sektor Lain

*Sumber: Tabel Input-Output Indonesia*

Sumber: (Group, 2014)

Hal ini tentunya sangat menarik, mengingat di satu sisi data menunjukkan perkebunan kelapa sawit berkontribusi besar terhadap laju pertumbuhan ekspor nasional, ekspor provinsi, peningkatan PDRB dan perekonomian secara langsung, akan tetapi di sisi lain perluasan perkebunan sawit dianggap sebagai malapetaka penyebab kebakaran di Provinsi Riau. Perusahaan sawit selalu dianggap sebagai pelaku terjadinya kebakaran yang menyebabkan lumpuhnya perekonomian dan aktivitas sosial di provinsi Riau. Kebakaran kali ini disebut memproduksi CO2 sebesar 16 Juta Metrik ton perhari atau lebih banyak dari produksi US selama sehari dengan 0,5 Juta kena penyakit ISPA dan 43 Juta orang kena dampak asap (World Resources Institute, 2015).

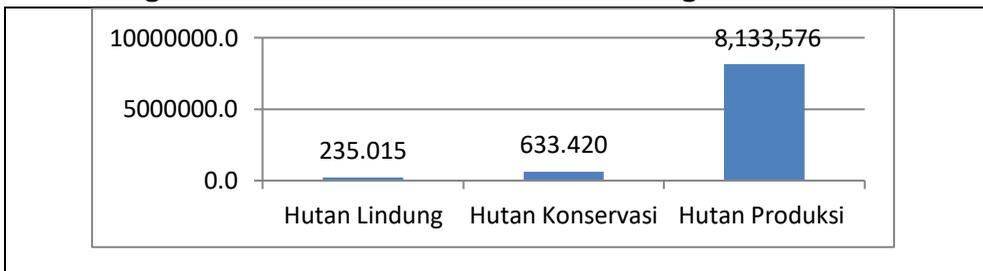
Pertanyaannya adalah benarkah kebakaran itu terjadi di areal sawit? Apakah benar perusahaan sawit ataukah masyarakat dan elit lokal yang melakukannya? Apakah benar lahan hutan terus berkurang?

Bagaimanakah idealnya kebijakan pengelolaan hutan ke depan sebagai bentuk titik kompromi di antara kebutuhan akan produksi CPO dan proteksi terhadap hutan berkelanjutan?

## II. Penurunan Luas Tutupan Hutan

Akan tetapi, secara ekologis, perluasan perkebunan kelapa sawit tersebut harus dibayar dengan hilangnya luas tutupan hutan. Mengacu terhadap Undang-undang No. 41/ 1999 tentang Kehutanan, berdasarkan fungsinya, Hutan diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu **Hutan Konservasi**, **Hutan Lindung**, dan **Hutan Produksi**. *Hutan konservasi* adalah kawasan hutan dengan ciri khas tertentu, yang mempunyai fungsi pokok pengawetan keanekaragaman tumbuhan dan satwa serta ekosistemnya. Sementara *hutan lindung* adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok sebagai perlindungan sistem penyangga kehidupan untuk mengatur tata air, mencegah banjir, mengendalikan erosi, mencegah intrusi air laut, dan memelihara kesuburan tanah. Adapun *hutan produksi* adalah kawasan hutan yang mempunyai fungsi pokok memproduksi hasil hutan.

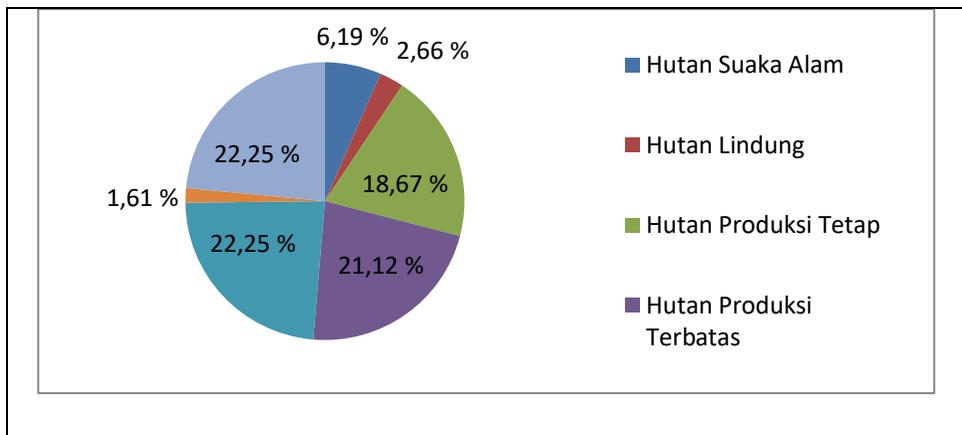
**Diagram 3.8 Luas Hutan Berdasarkan Fungsi di Prov Riau**



Sumber: Riau dalam Angka-2015

Berdasarkan fungsinya, di Provinsi Riau, hutan produksi merupakan hutan yang terluas dengan sebaran lebih dari 8 juta hektar. Sementara hutan konservasi luasnya hanyalah 633.420, jauh lebih luas dibandingkan dengan hutan lindung yang hanya 235.015 hektar. Perkebunan sawit merupakan bagian dari produksi, sehingga bisa disimpulkan bahwa proporsi terbesar hutan di Provinsi Riau diperuntukan untuk melakukan produksi baik sawit maupun non-sawit (BPS, 2015).

**Diagram 3.9. Presentase Hutan Berdasarkan Fungsi**

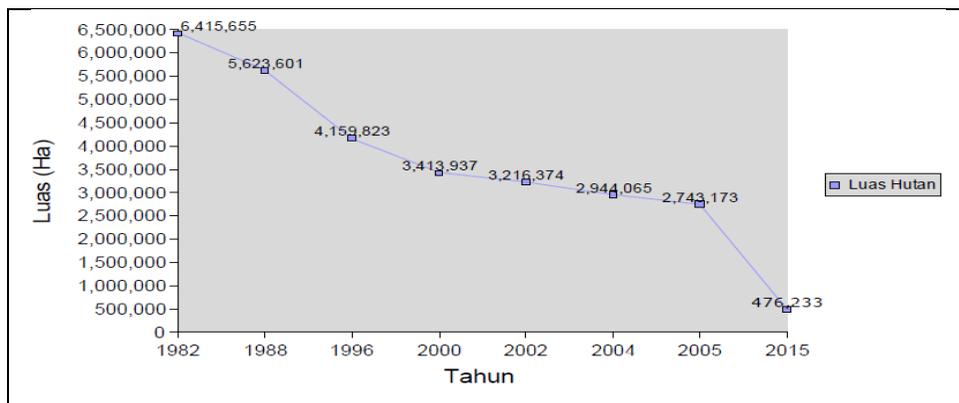


Sumber: Dishutbun Provinsi Riau-2015

Apabila dijabarkan, hutan produksi diklasifikasikan ke dalam tiga jenis, yaitu produksi tetap, produksi terbatas dan produksi konversi jumlahnya mencapai lebih dari 60% dari total seluruh ruang yang ada di Provinsi Riau. Sementara hutan suaka alam, hutan mangrove dan hutan lindung jumlahnya kurang dari 10%. Dengan demikian bisa diambil kesimpulan bahwa mayoritas lahan di provinsi Riau sudah dibudidayakan menjadi

lahan perkebunan. Sementara hutan yang lindung yang tersisa sudah sangat menipis dan dalam faktanya berada dalam tekanan deforestasi.

**Diagram 3.10 Penurunan Jumlah Tutupan Hutan di Provinsi Riau**



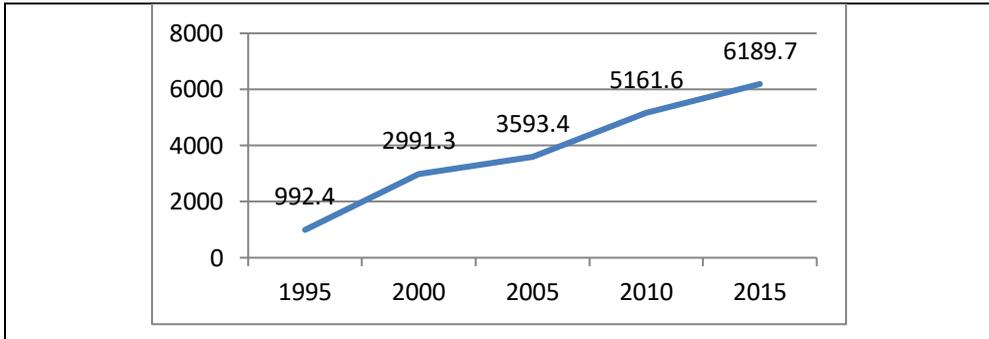
Sumber: Jikalahari-2015

Hal ini sejalan dengan data yang dilansir JIKALAHARI, dimana luas area hutan terus mengalami penurunan secara drastis, dari 6,5 juta hektar di tahun 1982 menjadi 4 juta hektar di tahun 2000 dan terus merosot menjadi 500.000 hektar di tahun 2015, sehingga rata-rata dalam kisaran 15-20 tahun luasan tutupan hutan berkurang seluas 2 juta hektar. Hal ini tentunya sangat mencengangkan, bagaimana mungkin dalam satu wilayah, hutan hilang secara drastis dan tanpa mampu dikendalikan. Padahal perda Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW) provinsi riau sampai saat ini belum ditetapkan. Sehingga area-area yang beralih fungsi tersebut mayoritas berada di hutan konservasi dan hutan lindung yang seharusnya tidak dialih fungsikan.

### III. Peningkatan Luas Lahan Sawit di Provinsi Riau

Berbanding terbalik dengan luasan tutupan hutan yang terus mengalami penurunan, data dari Badan Pusat Statistik sangatlah menarik apabila dicermati, di tahun 1984, di Provinsi Riau tidak ditemukan perkebunan kelapa sawit, akan tetapi berubah sangat signifikan menjadi 1.000.000 (Ha) di tahun 2000 dan secara signifikan menjadi 2.500.000 (Ha) di tahun 2014 (BPS, 2015). Sehingga bisa disimpulkan bahwa tutupan hutan tersebut telah berubah menjadi perkebunan kelapa sawit.

**Diagram 3.11 Pertumbuhan Luas Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Riau (Ha)**



Sumber: Badan Pusat Statistik-2015

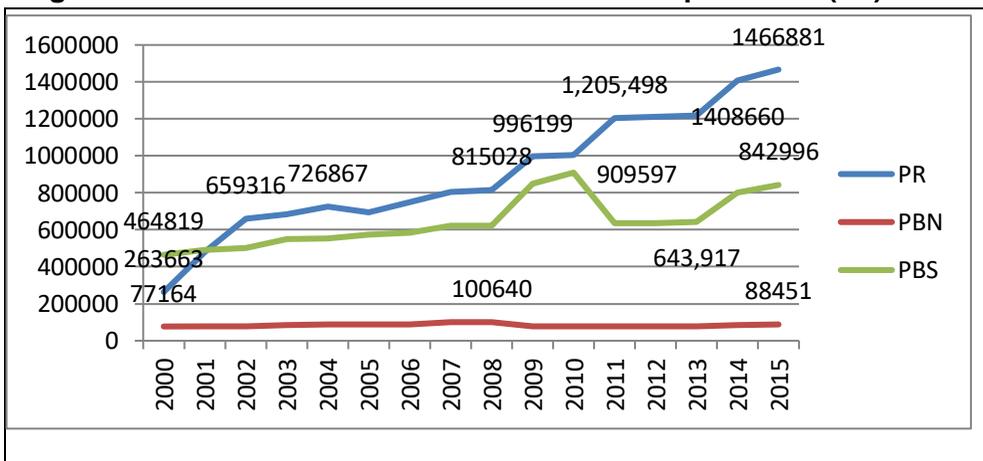
Data menunjukkan, mayoritas perkebunan sawit di provinsi Riau dimiliki oleh Perkebunan Rakyat (PR), disusul oleh Perkebunan Besar Swasta (PBS) dan yang terakhir adalah Perkebunan Besar Negara (PBN). Padahal apabila dilihat dari grafik di tahun 2000, PBS mendominasi dibandingkan dengan PB dan PBN. Akan tetapi setelah

tahun 2001, luas PR meloncat drasitis dan peningkatan secara terus menerus sampai dengan tahun 2015.

Selama 15 tahun mengalami peningkatan 100% dari sekitar 700.000 Ha menjadi 1,4 Ha. Sementara PBS dalam rentan waktu tersebut peningkatannya tidaklah terlalu signifikan, dimana peningkatannya dari tahun 2000 berkisar 450.000 Ha, menjadi sekitar 800.000 Ha di tahun 2015. Hal itu berbanding terbalik dengan PBN yang luasnya relatif tidak berubah di dalam rentan waktu 15 tahun terakhir.

Sehingga dari gambaran tersebut, penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit di Riau sebetulnya didominasi oleh perkebunan milik masyarakat. Sekalipun apabila dilacak lebih jauh, pada akhirnya pengolahan Buah Tandan Segar (BTS) kelapa sawit bermuara di perusahaan-perusahaan besar. Bisa dikatakan, masyarakat menguasai di sektor hulu sementara keseluruhan sektor hilir dikuasai oleh PBS.

**Digram 3.12 Luas Hutan Berdasarkan Status Kepemilikan (Ha)**

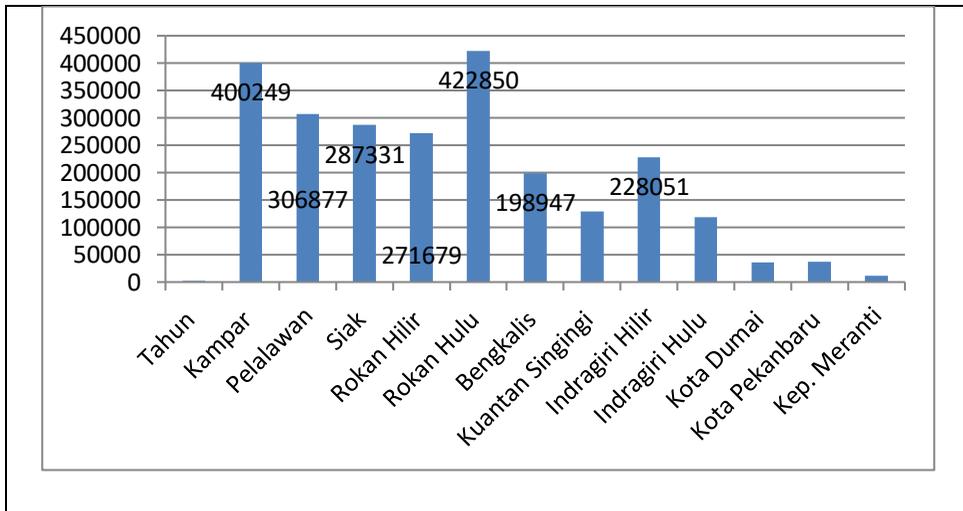


Sumber: Hasil olahan dari BPS-2015

### III.1 Luas Perkebunan Sawit Per Kabupaten

Di Provinsi Riau ada dua kabupaten yang memiliki luas perkebunan sawit yang sangat signifikan yaitu Kabupaten Rokan Hulu dan Kampar yang mencapai luas lebih dari 400.000 Ha. Disusul oleh Kabupaten Pelalawan yang mencapai lebih dari 300.000 Ha. Diurutan selanjutnya adalah tiga kabupaten yang memiliki luas lahan sawit di kisaran 200.000 Ha lebih, yaitu Kabupaten Siak, Rokan Hilir dan Indragiri Hulu. Sementara tiga kabupaten yang paling sedikit lahan perkebunan sawitnya adalah Kabupaten Kep. Meranti, Kota Pekanbaru dan Kota Dumai (BPS, 2015). Sementara luas perkebunan kelapa sawit di kabupaten Bengkalis berada di level menengah, seluas di kisaran 200.000 ha.

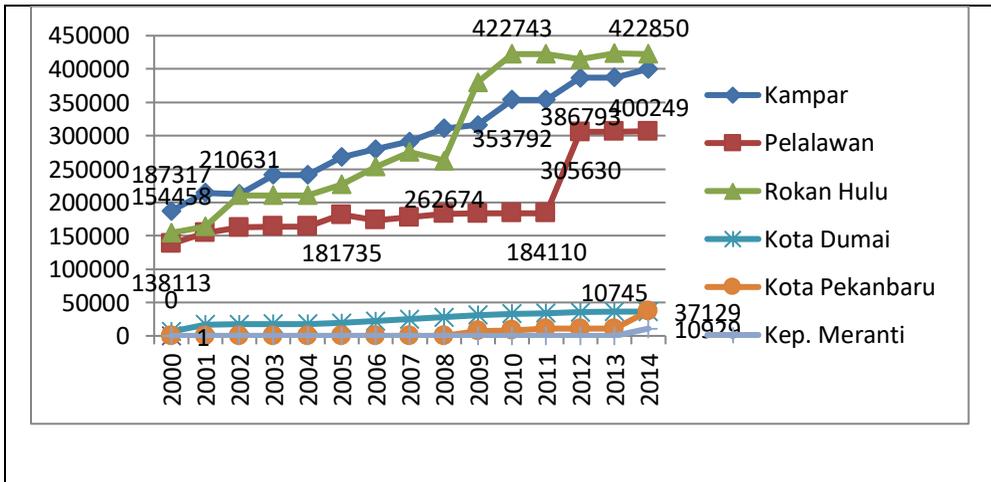
**Diagram 3.13 Sebaran Luas Perkebunan Sawit (Ha) Per Kabupaten tahun 2014**



Sumber: Hasil Olahan dari BPS-2015

Data dari tiga kabupaten yang memiliki luas lahan sawit tersebut, apabila dilihat dari diagram garis kecenderungan perkembangan luasannya terus mengalami peningkatan sejak tahun 2000. Hal ini sejalan dengan peningkatan luasan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau secara umum. Dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2008, yang memiliki perkebunan sawit terluas adalah Kabupaten Kampar. Akan tetapi sejak tahun 2009, Kabupaten Rokan Hulu mengalami loncatan luasan lahan yang sangat signifikan, sehingga kabupaten tersebut sampai saat ini menjadi kabupaten yang terluas lahan sawitnya di Provinsi Riau. Sementara di urutan ketiga, Kabupaten Pelalawan, luasan lahan sawitnya relatif stabil, sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2014 selalu menempati posisi setelah Kabupaten Rokan Hulu dan Pelalawan.

**Diagram 3.14 Perkembangan Luas Lahan Sawit per-Kabupaten di Provinsi Riau**



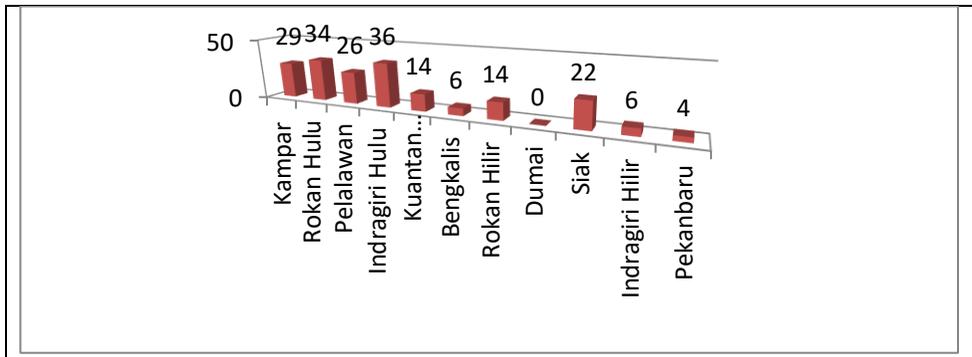
Sumber: Hasil olahan dari BPS-2015

### III.2 Persebaran Jumlah Perusahaan

Akan tetapi berbeda dengan data persebaran luas perkebunan kelapa sawit. Fakta menarik menunjukkan bahwa perusahaan besar swasta (PBS) justru terbanyak terdapat di Kabupaten Indragiri Hulu (36 perusahaan), padahal di kabupaten tersebut luas lahan sawit tidak terlalu signifikan karena hanya seluas sekitar 100.000 Ha. Disusul kemudian oleh Kabupaten Rokan Hulu, dimana di kabupaten tersebut terdapat 34 perusahaan. Hal ini sangatlah wajar dengan fakta bahwa kabupaten tersebut merupakan wilayah yang memiliki luas perkebunan terluas dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten yang lainnya.

Selanjutnya, diurutkan ketiga perusahaan terbanyak terdapat di Kabupaten Kampar, terdapat 29 perusahaan, tentunya sejalan dengan luas lahan sawit di Kabupaten Kampar seluas lebih dari 400.000 Ha sebagai kedua terluas di Provinsi Riau. Sementara di Kabupaten Bengkalis hanya terdapat enam perusahaan saja. Padahal kebakaran tertinggi terdapat di Kabupaten Bengkalis di dalam lima tahun terakhir ini.

**Diagram 3.15 Persebaran perusahaan sawit di provinsi Riau**

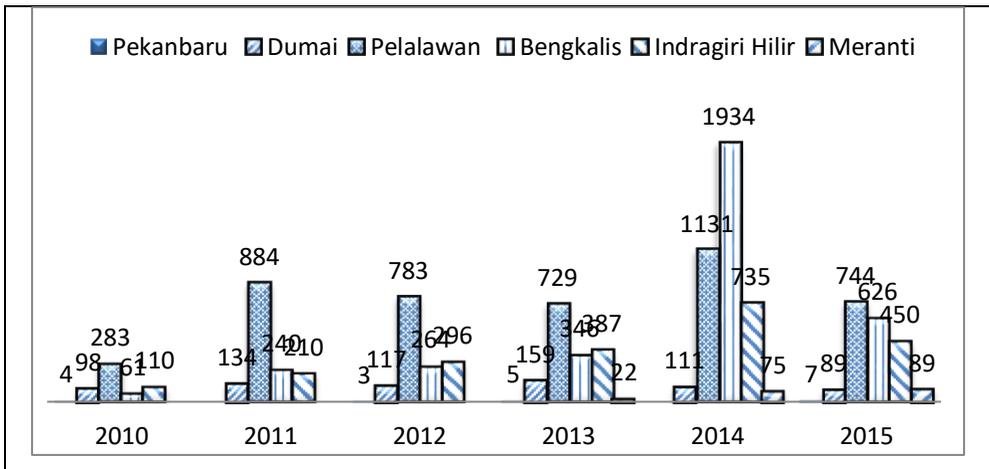


Sumber: Statistik Perusahaan Sawit, BPS 2015

#### IV. Persebaran Titik Api

Secara umum berdasarkan statistik yang dikeluarkan oleh BNPB dan Sipongi, titik api di Provinsi Riau sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2015 terus mengalami peningkatan. Di tahun 2010 hanya terdapat 1812 titik, akan tetapi secara signifikan melonjak mencapai 3336 titik di tahun 2011. Dan puncaknya di tahun 2014 dan 2015 yang mencapai lebih dari 6000 titik. Hal ini sejalan dengan riset-riset yang dilakukan oleh beberapa penulis lainnya yang menunjukkan bahwa kebakaran besar dalam lima tahun terakhir terjadi di tahun 2013, 2014 dan 2015.

**Diagram 3.16 Tiga Kabupaten dengan Titik Api Tertinggi dan Terendah**

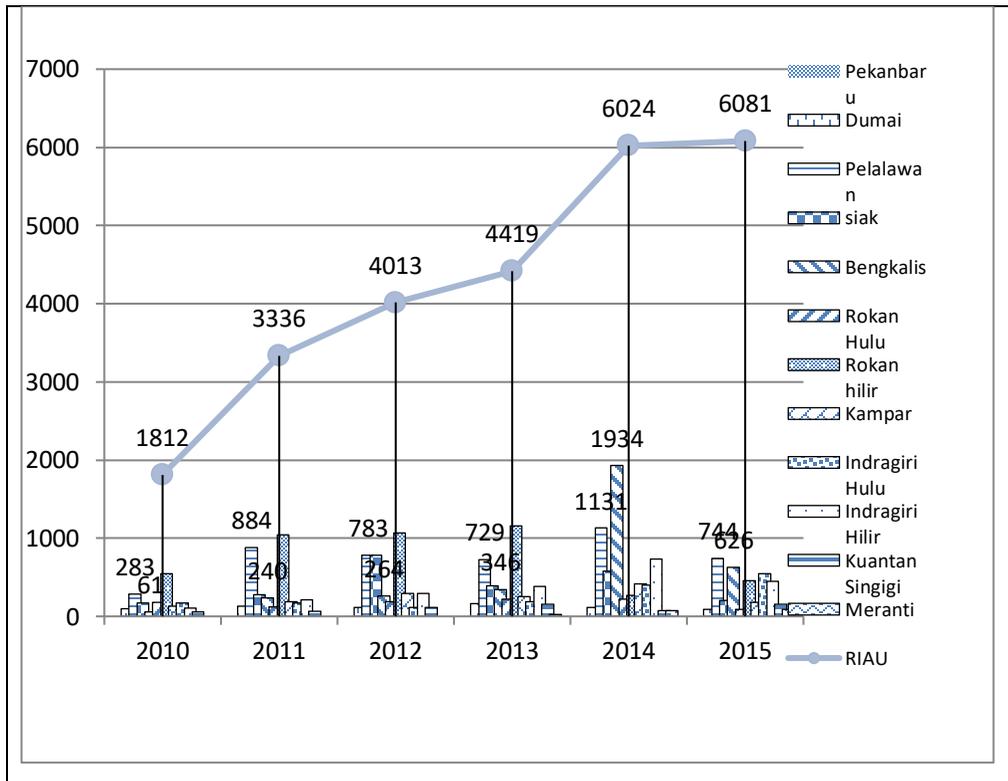


Sumber: Hasil olahan dari BNPB-2015 dan Sipongi

Apabila dilihat dimanakah sebetulnya titik api itu berada, titik api terbanyak di Provinsi Riau dalam Lima tahun terakhir berdasarkan Satelit NOA 18 BNPB terdapat di Kabupaten Bengkalis, Pelalawan dan Indragiri

Hilir. Misalkan di tahun 2014, di Kabupaten Bengkalis titik api jumlahnya mencapai 1934 titik. Sementara titik api tertinggi dalam lima tahun terakhir berada di tahun 2014 dan tahun 2015. Sementara tiga kabupaten dengan titik api terendah adalah Kota Duma, Kep. Meranti dan di Kota Pekanbaru.

**Diagram. 3.17 Titik Panas di Provinsi Riau Berdasarkan Provinsi dan Kabupaten**

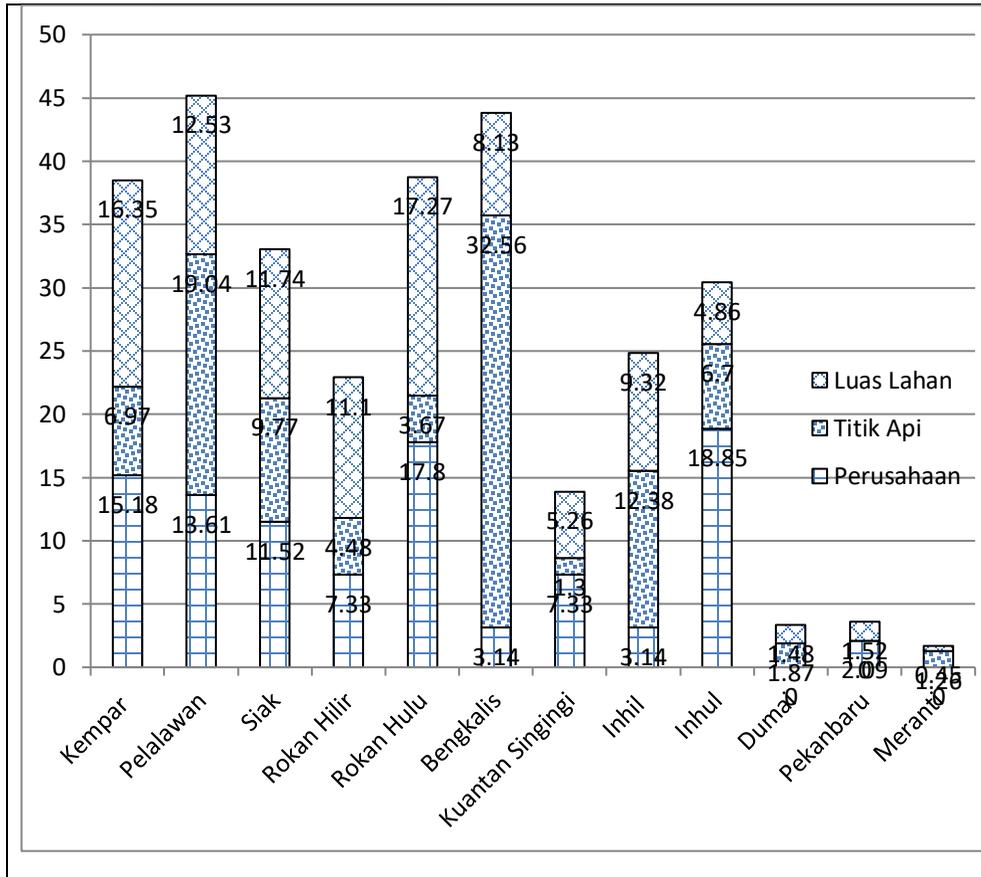


Sumber: Hasil olahan dari BNPB-2015 dan Sipongi

Fakta-fakta ini tentunya sangat menarik, dimana titik api terbesar di tahun 2014 dan 2015 terdapat di Kabupaten Bengkalis (1943 dan 6226), Kabupaten Pelalawan dengan 1131 dan 744 titik dan Kabupaten Indragiri Hilir dengan 735 dan 150 titik. Padahal ketiga kabupaten ini bukan merupakan kabupaten terluas yang memiliki lahan sawit. Dimana Kabupaten Pelalawan hanya memiliki luas lahan sawit seluas 306877 (Ha) dengan jumlah perusahaan yang terdapat sebanyak 26 perusahaan. Lebih menarik lagi adalah Kabupaten Bengkalis, yang hanya memiliki 6 perusahaan dengan total perkebunan sawit seluas 198.947 Ha jauh dibandingkan dengan Rokan Hulu yang mencapai lebih dari 400.000 Ha. Begitupun dengan Kabupaten Indragiri Hilir yang hanya terdapat 6 perusahaan dengan luas lahan sawit sekitar 200.000 Ha.

Hal ini tentunya bisa menjadi bukti awal bahwa PBS kelapa sawit bukan merupakan penyebab utama dari kebakaran tersebut. Mengingat justru PBS kelapa sawit terbanyak terdapat di Kabupaten Indragiri Hulu (36) dan Rokan Hulu (34) yang titik apinya tidaklah terlalu tinggi. Sementara di Kabupaten Bengkalis yang hanya terdapat 6 perusahaan titik apinya sangatlah tinggi. Begitupun dengan Indragiri Hilir dengan titik api yang tinggi akan tetapi jumlah perusahaan hanyalah terdapat sebanyak 14 perusahaan. Sementara yang bisa menjadi catatan adalah Kabupaten Kampar, dengan jumlah titik api tertinggi, luas lahan juga tertinggi kedua (400.000 Ha) dan jumlah perusahaan menempati urutan ke-3 sebanyak 29 perusahaan.

**Diagram 3.18 Perbandingan Lahan, Titik Api dan Perusahaan**



Sumber: Hasil Pengolahan dari BPS-2015

Dengan demikian ketiga kabupaten tersebut, bisa direkomendasikan untuk menjadi objek wilayah penulisan dengan karakteristiknya masing-masing. Selain itu ada beberapa hipotesis yang bisa dikembangkan dari seluruh data tersebut. Banyaknya jumlah perusahaan kelapa sawit di

suatu kabupaten tidak memiliki hubungan dengan tingginya titik api di kabupaten tersebut. Begitupun dengan luasnya pekebunan kelapa sawit di suatu kabupaten tidak berbanding lurus dengan kabupaten tersebut. Akan tetapi sebaliknya, titik api itu tinggi, di kabupaten-kabupaten yang perusahannya sedikit dan luas perkebunan kelapa sawitnya juga tidak terlalu luas.

## **BAB IV**

### **FAKTOR KEBAKARAN HUTAN DAN PENGUASAAN ELIT LOKAL**

#### **I. Pengantar**

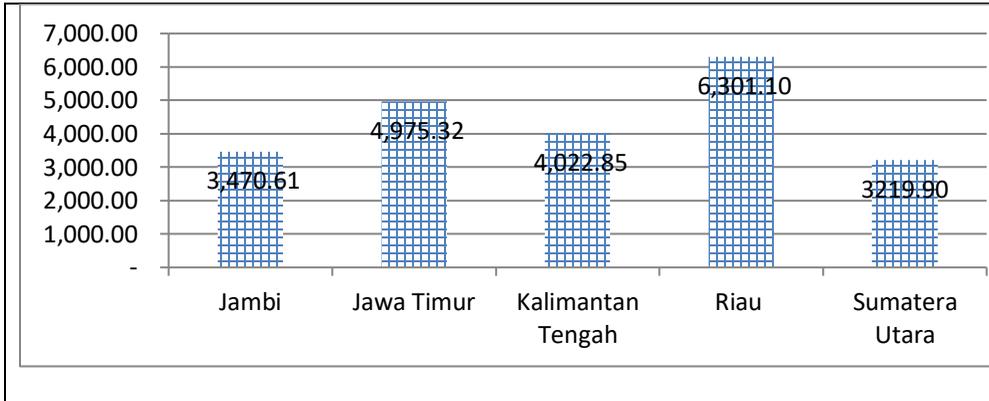
Di bagian ini akan melakukan pemetaan terhadap faktor penyebab terjadinya karhutla di provinsi Riau dan sebarannya di kabupaten dan kecamatan. Selanjutnya akan melihat jenis lahan yang terbakar; gambut non-gambut dan status lahan yang terbakar; apakah berada di lahan konsesi atau non-konsesi. Dan juga akan memaparkan studi kasus pemetaan lahan dan kepemilikan lahan terbakar di beberapa kecamatan di Kabupaten Bengkalis. Dari data-data yang dipaparkan itulah akan dijelaskan analisis penyebab terjadinya karhutla dan gambaran penguasaan lahan yang dilakukan oleh elit lokal.

#### **II. Pemetaan Karhutla**

##### **II.1 Sebaran Kebakaran**

Di dalam 15 tahun terakhir, provinsi Riau menjadi sorotan Dunia akibat kebakaran hutan dan lahan, sehingga memantapkan Riau sebagai wilayah dengan titik api terbesar dengan luas lahan terbakar terluas di Indonesia. Hal ini bisa dilihat dari gambaran *bar chart* di tahun 2014 berikut ini:

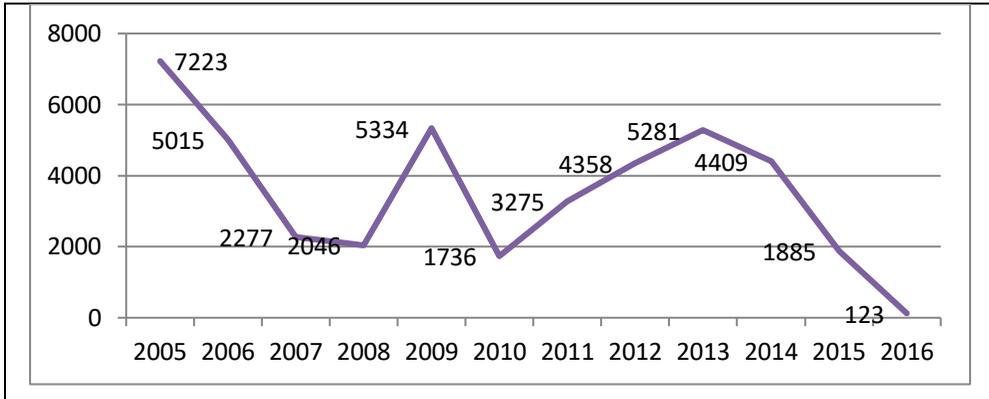
**Diagram 4.1 Perbandingan Luas Lahan Terbakar di 5 Provinsi di Indonesia 2014**



Sumber: Sipongi & KHLH RI, 2016

Dari data tersebut, nampak terlihat bahwa di tahun 2014 lahan yang terbakar di Provinsi Riau mencapai lebih dari 6000 ha. Diikuti oleh Provinsi Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Jambi dan Sumatera Utara. Apabila dilihat dari trend-nya, titik api tertinggi di Riau sebetulnya terjadi di tahun 2005 dengan 7.223 titik, kemudian mengalami penurunan sampai dengan tahun 2008. Akan tetapi keadaannya mengalami peningkatan kembali di tahun 2009 dengan terdapat lebih dari 5300 titik. Sekalipun menurun di tahun-tahun berikutnya, tapi kemudian kembali mengalami kenaikan di tahun 2013 menjadi 5281 titik api.

**Diagram 4.2 Perkembangan Titik Api 11 Tahun Terakhir di Provinsi Riau**

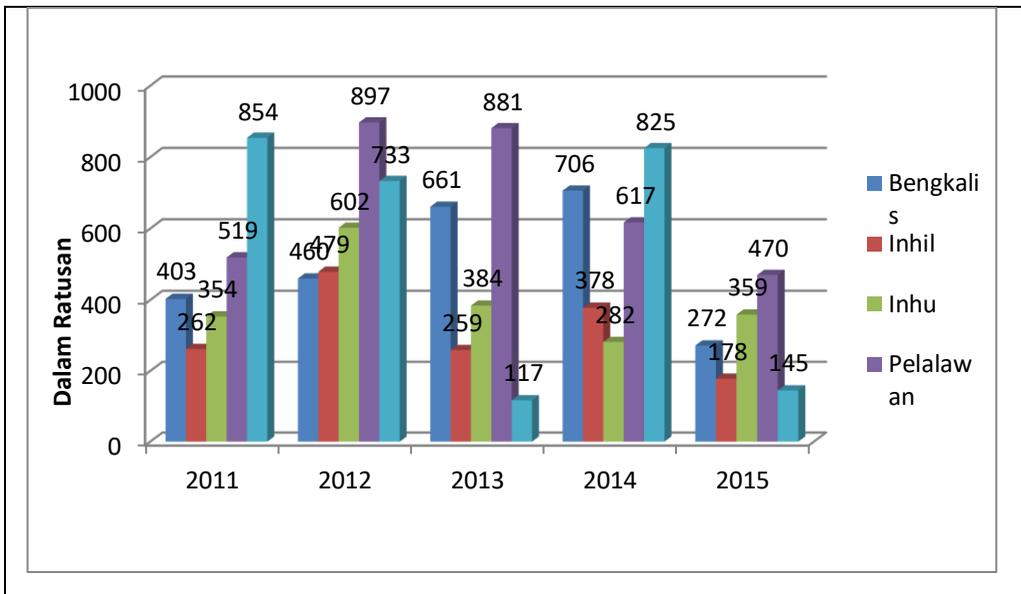


Sumber: Rekapitulasi Dishut Prov. Riau (Satelit NOAA18), 2016

## **II.2 Sebaran Kabupaten dan Kecamatan**

Dilihat dari sebaran hotspot, beberapa kabupaten menjadi yang tertinggi di dalam Lima tahun terakhir. Pertama adalah Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Pelalawan yang bergantian menempati posisi teratas, dengan jumlah hotspot di kisaran 400 – 900 titik. Disusul kemudian oleh kabupaten Rokan Hilir dengan kisaran 100 – 800 titik api, Indragiri Hulu 200 – 600 titik api, dan Indragiri Hilir di kisaran 100 – 400 titik api.

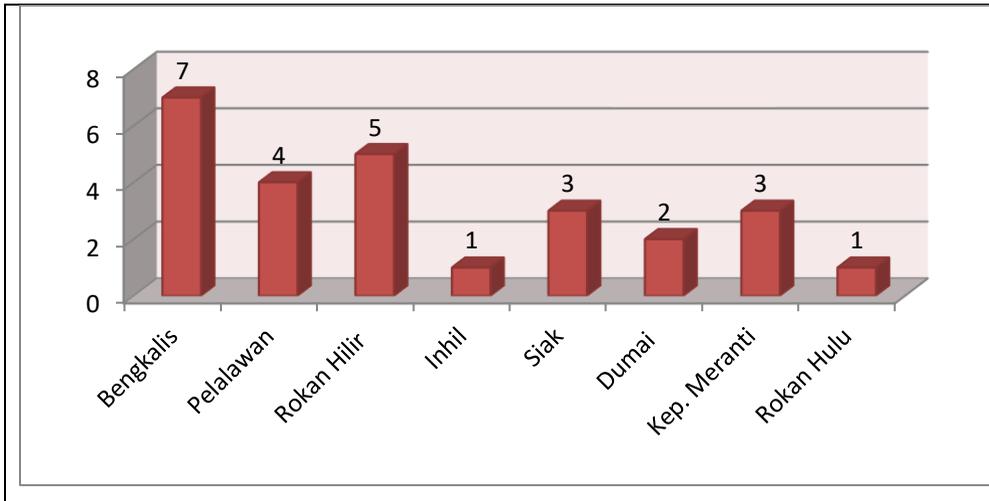
**Diagram 4.3 Kabupaten Tettinggi Hot Spot dalam 5 Tahun Terakhir**



Sumber: FoA, 2014

Sementara apabila dilihat dari sebaran jumlah kecamatan yang rawan terjadinya kebakaran, Kabupaten Bengkalis menempati urutan pertama dengan 7 kecamatan, disusul kemudian oleh Kabupaten Rokan Hilir dengan 5 kecamatan, dan Kabupaten Pelalawan dengan 4 kecamatan. Sementara di Kabupaten Siak dan Kepulauan Meranti masing-masing terdapat 3 Kecamatan yang rawan akan terjadinya kebakaran. Sehingga dari sini nampak terlihat bahwa Kabupaten Bengkalis adalah kabupaten yang memiliki tingkat kerawanan dan persebaran kebakaran dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten yang lainnya.

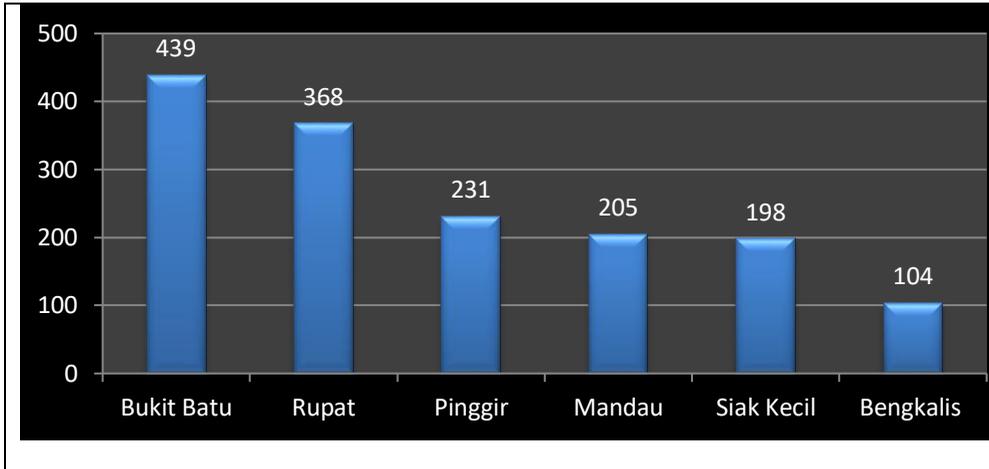
**Diagram 4.4 Jumlah Sebaran Kecamatan Rawan Api di Provinsi Riau Per Kabupaten**



Sumber: FoA, 2014

Apabila dipetakan, ada enam kecamatan yang sangat rawan terjadinya kebakaran di kabupaten Bengkalis yaitu kecamatan Bukit Batu, Rupert, Pinggir, Mandau, Siak Kecil, Bantan dan Bengkalis. Bahkan menariknya adalah, salah satu kecamatan, yaitu Bukit Batu, menjadi kecamatan yang paling rawan di Provinsi Riau dan di Indonesia (FoA & global forest, 2014).

**Diagram 4.5 Jumlah Titik Api di 5 Kecamatan di Kabupaten Bengkalis 2013 – 2015**

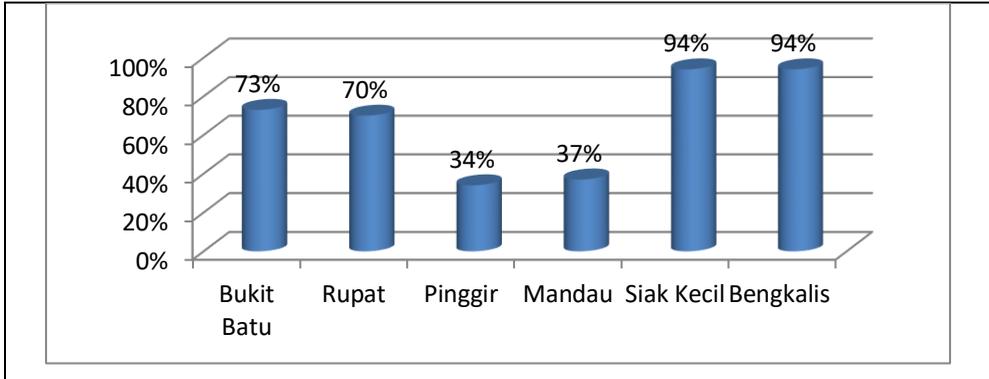


Sumber: FoA, 2014

### **II.3 Jenis Lahan Terbakar**

Seluruh kecamatan yang rawan kebakaran tersebut lahannya merupakan lahan gambut. Area lahan gambut yang paling luas terdapat di Kecamatan Bengkalis dan Siak Kecil, masing-masing 94 % dari total luas lahan. Di kecamatan Bukit Batu dan Rupert, lahan gambut terdapat lebih dari 70 % dari total lahan yang ada. Sementara Mandau dan Pinggir luas lahan gambutnya kurang dari 40 %. Dengan keadaan lahan yang mayoritas gambut itulah, maka wajar apabila kecamatan–kecamatan tersebut menjadi rentan dan rawan akan terjadinya karhutla. Mengingat, 90 % lahan yang terbakar di Provinsi Riau dalam lima tahun terakhir terjadi di lahan gambut (FoA, 2014).

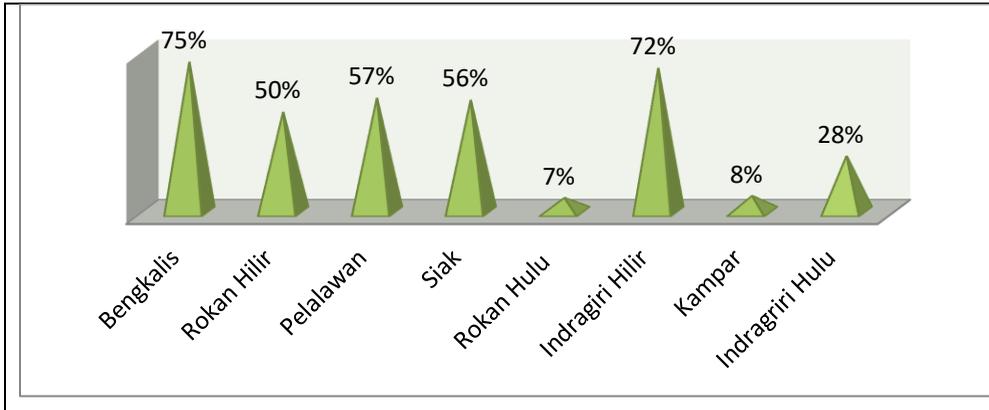
**Diagram 4.6 Presentase Luas Lahan Gambut di 5 Kecamatan Kab. Bengkalis**



Sumber: FoA & globalforest

Hal ini sejalan dengan data yang dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau yang memberikan catatan bahwa 75 % lahan di Kabupaten Bengkalis adalah lahan gambut. Menempatkan Bengkalis sebagai kabupaten yang paling luas lahan gambutnya di Provinsi Riau. Disusul kemudian oleh kabupaten Indragiri Hilir dengan 72 %. Sementara tiga kabupaten lainnya yaitu Kabupaten Pelalawan, Siak dan Rokan Hilir lahan gambutnya kurang dari 50 %.

**Diagram 4.7 Presentase Luas Lahan Gambut per Kabupaten di Provinsi Riau**



Sumber: Dinas Kehutanan Provinsi Riau

Sementara itu berdasarkan pada seringnya terjadi kebakaran dan potensi terjadinya kebakaran, BPBD Damkar kabupaten Bengkalis memetakan kecamatan yang berada di kabupaten pada tiga kategori. *Pertama* adalah kategori sangat berbahaya yaitu kecamatan Bukit Batu, Siak Kecil dan Rupert. *Kedua* adalah kategori bahaya yang terdiri dari kecamatan Mandau, Pinggir dan Bengkalis. Dan *ketiga* adalah kategori sedang yang terdiri dari Kecamatan Bantan dan Rupert Utara.

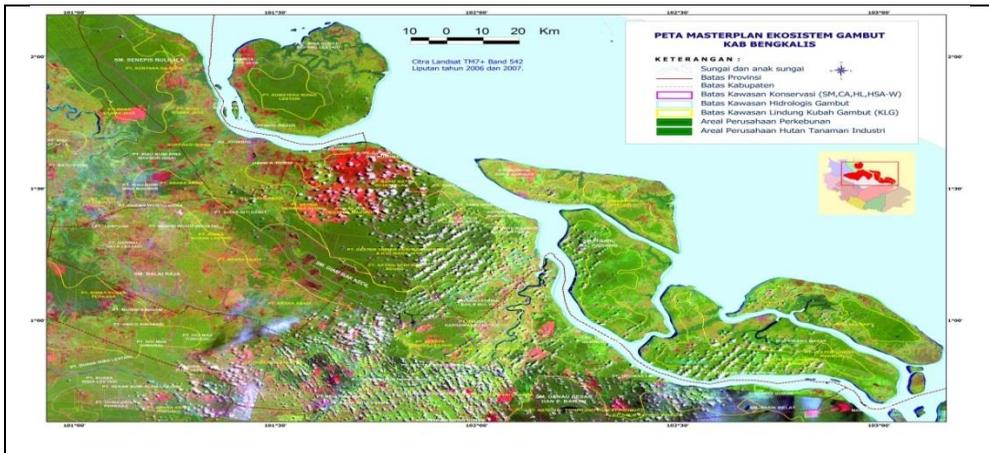
**Gambar 4.1 Pemetaan Kecamatan Rawan Terjadi Kebakaran**



Sumber: BPBD Damkar Kab. Bengkalis 2016

Hal ini sejalan dengan peta lain yang dikeluarkan oleh BPBD DAMKAR tentang kawasan kubah gambut. Dimana apabila dilihat berdasarkan peta daerah-daerah yang ditetapkan sebagai kecamatan rawan terjadinya kebakaran tersebut adalah wilayah-wilayah yang memiliki kubah gambut. Seperti Kecamatan Bukit Batu dan Siak Kecil, keduanya berada di kawasan ekosistem kubah gambut yang sangat luas. Begitupun dengan kecamatan Rupal, Bantan dan Bengkalis, juga merupakan wilayah yang memiliki sebaran kubah gambut.

## Gambar 4.2 Sebaran Ekosistem Kubah Gambut di Kabupaten Bengkalis



Sumber: BPBD Damkar Kab. Bengkalis 2016

### III. Kasus-kasus Kebakaran dan Kepemilikan Lahan

Di bagian ini akan dijelaskan, kasus-kasus kebakaran dan pemetaan kepemilikan lahan berikut data-data yang ada di beberapa kecamatan di Kabupaten Bengkalis. Di antara kecamatan-kecamatan tersebut adalah kecamatan Siak Kecil, Bukit Batu, Bantan dan Bengkalis. Pemilihan kecamatan-kecamatan tersebut, didasarkan pada representasi dari kriteria yang ditetapkan oleh BPBD Damkar yang mengklasifikasikan kecamatan pada Tiga kategori yaitu: Sangat Bahaya (kec. Siak Kecil dan Bukit Batu), Bahaya (kec. Bengkalis) dan Sedang (kec. Bantan).

### III.1 Kecamatan Siak Kecil

Di kecamatan Siak Kecil, ada beberapa desa yang rawan terjadi kebakaran, bahkan menjadi langganan setiap tahunnya yaitu desa Tanjung Belit, Sumber Jaya, dan Sungai Linau. Apabila dilihat dari data yang dikeluarkan oleh kantor kecamatan Siak Kecil, di tahun 2016 dari total lahan yang terbakar seluas  $\pm 12$  ha seluruhnya berada di lahan milik masyarakat.

**Tabel 4.1 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Siak Kecil tahun 2016**

Persebaran Kebakaran Tahun 2016			
Waktu	Kepemilikan Lahan	Desa	Luas Lahan Terbakar
09 Januari	Lahan Masyarakat	Sungai Linau	$\pm 1$ Ha
11 Januari	Lahan Masyarakat	Bandar Jaya	$\pm 1$ Ha
12 Januari	Lahan Masyarakat	Tanjung Belit	$\pm 2$ Ha
13 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	$\pm 2$ Ha
14 Januari	Lahan Masyarakat	Sumber Jaya	$\pm 1$ Ha
15 Januari	Lahan Masyarakat	Sumber Jaya	$\pm 2$ Ha
16 Maret	Lahan Masyarakat	Sungai Linau	$\pm 1$ Ha
17 Maret	Lahan Masyarakat	Buruk Bakul	$\pm 2$ Ha
Total Luas Lahan Terbakar			$\pm 12$ Ha

Sumber: Kantor Kecamatan Siak Kecil

Berikut ini akan diuraikan kasus–kasus kebakaran yang terjadi di beberapa desa di Kecamatan Siak Kecil:

### **III.1.1 Desa Tanjung Belit**

Di Desa Tanjung Belit, lahan yang terbakar di bulan Maret 2016 terletak kira-kira 5 km dari jalan raya yang menghubungkan beberapa desa dan masih terlihat sisa-sisa dari puing-puing kebakarannya. Keadaan lahan tersebut merupakan lahan gambut dengan kedalaman lebih dari 1,5 m. Penyebab terjadinya kebakaran sampai saat ini masih belum diketahui. Tanaman di atasnya terdiri dari karet, kelapa sawit dan semak belukar. Luas lahan yang terbakar hampir 10 ha. Salah satu pemilik lahan sawit terbakar adalah pak Arahim seluas 2 Ha. Sawit yang terbakar berusia 1 – 2 tahun.

Adapun karet, merupakan komoditas yang sudah tidak disukai oleh masyarakat, sehingga apabila terbakar menjadi tidak dianggap masalah. Mengingat harga karet saat ini turun secara drastis, dari harga normal 13.000 menjadi hanya 5.000 saja. Kanalisasi dilokasi kebakaran tersebut dilakukan oleh masyarakat sendiri, baik melalui system mencangkul maupun dengan meminjam alat berat. Menurut salah seorang warga, masyarakat terbiasa melakukan kanalisasi sejak dulu, karena untuk mengendalikan air yang tersimpan di dalam gambut. Mayoritas penduduk adalah masyarakat Jawa dan Melayu, sebahagian lain batak dan Tionghoa.

### **Gambar 4.3 Area Lahan Milik Masyarakat yang Terbakar, Akses Jalan dan Perkebunan Sawit**



Sumber: Dokumentasi Penulis 20/06/2016

Dengan adanya penurunan harga secara drastis tersebut, maka banyak lahan karet yang dirubah oleh masyarakat menjadi perkebunan kelapa sawit. Sehingga banyak kebun karet yang secara sengaja dibakar oleh masyarakat untuk kemudian diganti dengan komoditas sawit. Mengingat sawit dalam lima tahun terakhir menjadi komoditas primadona, selain dari harganya yang sangat menguntungkan pemeliharannya pun tidak terlalu sulit. Setelah ditanam dibiarkan oleh masyarakat, diusia tiga bulan dibersihkan dengan disemprot menggunakan round-up. Sawit pun sudah berbuah saat usianya dua tahun. Dari satu tandan buah segar sawit paling rendah beratnya 15 kg, sementara paling berat 75 kg. Sehingga apabila memiliki kebun sawit seluas satu Ha, bisa mendapatkan hasil bersih sebanyak tiga juta rupiah per bulan.

Bersebelahan dengan lahan terbakar tersebut terdapat kebun sawit yang dimiliki oleh camat Kecamatan Siak Kecil, seluas 10 Ha. Keadaan

pohon sawit masihlah berusia 3 – 5 tahun, sehingga akan memiliki jangka waktu lama untuk dipanen. Salah seorang warga menuturkan bahwa:

*“Seandainya tidak ada lahan yang dimiliki oleh Pak Camat Siak Kecil seluas 10 Ha itu, tidak mungkin jalan masuk ke sini akan dibuka, karena ada milik pak Camat lah mobil menjadi bisa masuk ke lokasi ini. Sementara tehnik memanennya dilakukan dengan cara adanya pesuruh atau buruh, pak Camatnya sendiri tidak pernah turun melihat kebun” (Salim, 20/06/2016).*

### **III.1.2 Sumber Jaya**

Kebakaran lainnya yang terjadi di bulan Maret 2016 adalah di Desa Sumber Jaya yang memakan lahan seluas 150 Ha. Jarak lahan terbakar dari jalan raya yang dibangun oleh PT. Chevron Indonesia adalah 3 km dengan melewati perkebunan sawit milik masyarakat dan semak belukar. Keadaan lahan seluas 150 Ha yang terbakar tersebut adalah semak belukar yang dibawahnya merupakan lahan gambut. Pemilik lahan tersebut tidaklah diketahui siapa orangnya. Salah seorang warga menuturkan bahwa sangat sukar untuk mengetahui kepemilikan lahan seluas itu apalagi dalam keadaan kondisi terbakar. Warga ketakutan untuk mengklaim karena apabila diketahui sebagai pemilik maka akan dijebloskan ke dalam penjara. Hanya saja setelah selesai kebakaran, warga akan berbondong-bondong untuk memasang pancang di area tersebut. Disitulah momen dimana masyarakat akan menanam sawit.

*“Sukar lah punya siapa, tapi setelah usai, warga berebut pasang pancang. Bahkan kadang warga desa lain ikut*

*pancang. Desa pun bilang kalau itu lahan mereka.” (Salim, 20/06/2016).*

Lahan yang terbakar tersebut berada di belakang perkebunan sawit milik masyarakat yang membentang luas. Kebanyakan dimiliki oleh pendatang dari Sumatera Utara yang bersuku Batak. Dikatakan oleh masyarakat bahwa, suku Batak sangat berani untuk melakukan perambahan terhadap lahan dibandingkan dengan warga lokal yang bersuku Melayu dan Jawa. Selain suku Batak, lahan juga mayoritas dimiliki oleh warga keturunan etnis Tionghoa.

Mereka diketahui sudah mendiami Kecamatan Siak Kecil sejak dahulu kala, sehingga masyarakat Melayu dan Jawa menganggap orang-orang etnis Tionghoa tersebut sebagai penduduk asli sama seperti mereka. Mayoritas perkebunan sawit yang dimiliki etnis Tionghoa luasnya lebih dari 20 Ha yang dipadukan dengan gedung-gedung tinggi sarang walet. Sementara penunggunya adalah warga pendatang suku Batak dari Sumatera Utara.

**Gambar 4.4 Sarang walet di area perkebunan Sawit milik pengusaha lokal tiongkong, 3 km dari lokasi kebakaran 150 Ha 2016**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Selain itu, di area jalan Lingkar Bengkalis - Pekanbaru - Dumai tersebut, Bupati Bengkalis periode 2010 – 2015, Ir. Herliyansyah, yang saat ini ditahan akibat kasus korupsi, juga memiliki lahan perkebunan sawit seluas 25 Ha. Warga menuturkan bahwa, ada juga anggota DPRD Provinsi Riau yang memiliki lahan perkebunan sawit, akan tetapi saat ini lahan tersebut sudah dijual ke pemodal. Sebagaimana dalam penuturan:

*“Ada lah, bupati yang lalu punya di sini 25 Ha, di jalan lingkar ini. Anggota DPRD pun ada, siapa namanya awak tak berani sebut. Tapi nampaknya sudah dijual yang DPRD itu” (Warga, 21/06/2016).*

Menurut penuturan warga Desa Sumber Jaya, komoditas kelapa sawit yang dipilih oleh masyarakat karena mudah memeliharaanya. Apabila karet yang ditanam setiap hari petani harus mengambil getah ke kebun. Sementara untuk pemeliharaan sawit cukuplah dengan cara memupuk. Dengan sendirinya tengkulak akan datang ke rumah-rumah petani untuk mengambilkan sawit dari pohonnya. Setelah itu barulah sawit oleh tengkulak atau Toke akan dibawa ke Perusahaan Kelapa Sawit (PKS) untuk diolah menjadi CPO. Pilihan PKS yang terdekat terdapat di kabupaten Siak atau di Kecamatan Bukit Batu. Kemanakah masyarakat akan menjualnya tergantung dari harga yang ditawarkan oleh masing-masing PKS tersebut.

Selain itu hal lainnya yang menarik adalah di Wilayah Desa Sumber Jaya juga terdapat lahan semak belukar yang diperuntukan untuk program transmigrasi dari pulau Jawa sebelum tahun 2000. Akan tetapi lahannya sangatlah basah karena keadaannya merupakan lahan gambut

yang selalu mendapatkan imbas air dari aliran sungai Siak Kecil ketika hujan. Sehingga warga transmigrasi memutuskan untuk meninggalkan daerah tersebut, baik dengan secara langsung membiarkannya maupun menjualnya untuk kemudian ditukarkan dengan lahan yang berada di pinggir jalan yang menghubungkan Bengkalis dengan Kabupaten Siak dan Pelalawan. Keadaan lahan semak belukar yang ditinggalkan oleh eks. transmigrasi itulah yang sangat rawan untuk terbakar di musim kemarau.

### **III.1.3 Desa Sungai Linau**

Berbeda kasusnya dengan yang lain, kebakaran yang terjadi tahun 2014 dan 2015 di Sungai Linau terdapat di area semak beluk-lahan gambut milik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bengkalis. Lahan tersebut berubah menjadi semak belukar akibat dari gagalnya program peternakan Sapi pemerintah. Sebelumnya, tahun 2013, pemerintah membangun kandang-kandang sapi dan mengalokasikan lahan puluhan hektar sebagai ladang rumput. Namun program tersebut gagal, sehingga ladang yang ada berubah menjadi semak belukar tidak terurus.

Di saat musim kemarau tahun 2015, akhirnya ladang tersebut terbakar karena dalam keadaan kering dengan kedalaman gambut kisaran 2 m. Lahan tersebut merupakan rawa gambut berbatasan secara langsung dengan perkebunan sawit milik masyarakat yang hanya tersekati oleh kanal yang dibuat sebahagian oleh masyarakat dan sebahagian lain oleh pemerintah daerah. Tidak diketahui siapakah yang

membakar atau faktor apakah yang menyebabkan lahan tersebut terbakar. Dan sampai saat ini lahan tersebut masih dalam bentuk semak belukar tanaman pakis yang tumbuh subur di atas gambut.

Akan tetapi pada prinsipnya, menurut penuturan Warga, setiap lahan yang dibiarkan, dengan keadaan semak belukar, di musim kemarau dengan suhu udara yang sangat panas dan hembusan angin yang kencang, maka memungkinkan lahan tersebut untuk terbakar, baik secara sengaja oleh masyarakat untuk membuka lahan, maupun secara tidak sengaja melalui puntung rokok dan bunga api yang terbang. Sehingga bulan Januari, Februari dan Maret adalah saat-saat yang paling rawan terjadinya kebakaran.

#### **Gambar 4.5 Lahan Terbakar Milik Pemda Kab.Bengkalis di Sungai Linau Kec. Siak Kecil**



*Sumber: Dokumentasi Penulis*

#### **III.1.4 Peta Kepemilikan Lahan Kec. Siak Kecil**

Terkait dengan kepemilikan lahan di Kecamatan Siak Kecil, apabila dipetakan sangatlah menarik, baik sebagaimana yang diturunkan oleh

warga maupun camat wilayah tersebut. Ada beberapa pemilik lahan yang semuanya diperuntukan untuk menanam komoditas kelapa sawit. *Pertama*, lahan yang dimiliki oleh masyarakat biasa yang bisa dibagi pada 2 klasifikasi yaitu lahan perumahan dan lahan non perumahan. Untuk lahan perumahan luasnya tidak lebih dari 2 hektar yang dimiliki mayoritas oleh suku melayu dan jawa. Sementara lahan non perumahan luasnya bisa mencapai 10 - 20 ha. Di kecamatan Siak Kecil, masyarakat banyak yang memiliki lahan lebih dari 10 ha dan jumlahnya sangatlah banyak, baik yang bersuku melayu maupun suku jawa. *Kedua* adalah lahan yang dimiliki oleh pegawai desa, kecamatan, mantan Bupati dan anggota DPRD yang juga ditanami kelapa sawit, luasnya beraneka ragam, dari 20 – 30 Ha. Lahan-lahan tersebut diperoleh baik dengan cara ikut membuka lahan bersama masyarakat maupun dengan cara membeli dari masyarakat. Biasanya lahan yang dimiliki berada tidak di suatu tempat, melainkan tersebar di beberapa desa. Menariknya adalah, apabila terdapat lahan milik pejabat daerah, akses jalan menuju lokasi tersebut bagus berupa tanah hasil pengerukan alat berat maupun sudah dalam keadaan di aspal atau beton.

*Ketiga*, lahan yang dimiliki oleh etnis Tionghoa yang melakukan investasi lahan dari hasil keuntungan bisnis berdagang maupun keuntungan mengepul. Menurut penuturan warga dan camat, saudagar-saudagar etnis Tionghoa akhir-akhir ini bergeser dari sektor jasa ke sektor perkebunan. Karakteristiknya, mereka tidak melakukan cocok tanam sendiri, akan tetapi dengan cara membayar orang untuk mengolahnya.

*Keempat*, masyarakat pendatang suku Batak yang pada awalnya hanya sebagai penjaga perkebunan milik etnis Tionghoa, kemudian akan bermetamorfosa secara perlahan dengan cara membeli lahan-lahan perkebunan kosong yang dijual oleh suku Jawa dan Melayu setelah menjual tanah yang mereka miliki di kota. Dengan sendirinya, secara perlahan masyarakat suku Batak tersebut akan memiliki lahan perkebunan sawit yang luas. Selain membeli, masyarakat suku Batak pun memiliki keberanian yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan masyarakat suku Jawa dan suku Melayu untuk melakukan illegal logging dan perambahan terhadap hutan. Sehingga banyak lahan-lahan perkebunan sawit yang luasnya dikisaran 5 – 10 Ha dimiliki oleh suku Batak pendatang.

*Kelima* adalah lahan yang dimiliki oleh perusahaan yaitu PT. Sinar Sawit Sejahtera (SSS) yang menguasai lahan seluas 3000 ha. Dimana 400 Ha lahan yang diklaimnya sudah digarap oleh masyarakat. Menariknya, PT. SSS tersebut masih belum memiliki Izin dari Pemerintah, baik IUP-B, Alih Fungsi Hutan dari Kementrian maupun Hak Guna Usaha (HGU) dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Sehingga, baik masyarakat maupun pemerintah kecamatan mempertanyakan aktivitas dari perusahaan tersebut. Apabila dilacak melalui data-data sekunder, PT. SSS tersebut alamatnya berada di kota Pekanbaru. Dalam rekrutmen kepegawaiannya mengharuskan bagi pelamar untuk secara aktif bisa berkomunikasi dalam bahasa hokian. Salah seorang tokoh warga kecamatan Siak Kecil menuturkan bahwa tidak ada keuntungan yang diberikan oleh perusahaan terhadap masyarakat sekitar dengan

berkantor di Pekanbaru, bagaimana mungkin masyarakat bisa melakukan komunikasi dengan perwakilan dari PT. tersebut apabila aksesnya sangat sulit.

### III.2 Kasus Kebakaran Kec. Bukit Batu

Di kecamatan Bukit Batu, di tahun 2013, dari total kebakaran seluas  $\pm 4.523$  ha, hanya  $\pm 30$  ha yang terbakar di lahan milik PT. Arara Abadi. Begitupun dengan apa yang terjadi di tahun 2014, dari total lahan yang terbakar  $\pm 2.481$  ha seluruhnya berada di lahan milik masyarakat. Di tahun 2015, dari  $\pm 70$  ha lahan yang terbakar seluruhnya berada di lahan milik masyarakat. Dan tahun 2016, trend yang terjadi juga tidak ada perbedaan, dari  $\pm 24$  ha lahan yang terbakar semuanya berada di lahan garapan masyarakat.

**Tabel 4.2 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bukit Batu tahun 2013**

Persebaran Kebakaran Tahun 2013				
	Waktu	Kepemilikan Lahan	Desa	Luas Lahan Terbakar
1	22 Februari 2013	Milik Masyarakat	Sepahat	$\pm 30$ Ha
2	22 Februari 2013	Milik Masyarakat	Tenggayun	$\pm 3$ Ha
3	25 Februari 2013	Milik Masyarakat	Buruk Bakul	$\pm 180$ Ha
4	25 Februari 2013	Milik Masyarakat	Api-Api	$\pm 60$ Ha
5	10 Maret 2013	Milik Masyarakat	Sukajadi	$\pm 20$ Ha
6	11 Juni 2013	Milik Masyarakat	Sepahat	$\pm 150$ Ha
7	19 Juni 2013	PT. Arara Abadi	Api-Api	$\pm 30$ Ha
8	10 Juni 2013	Milik Masyarakat	Tanjung Leban	$\pm 4000$ Ha
9	17 Juni 2013	Milik Masyarakat	Dompas	$\pm 50$ Ha
	Jumlah Lahan Terbakar			$\pm 4523$ Ha

Sumber: Kantor Kecamatan Bukit Batu

**Tabel 4.3 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bukit Batu tahun 2014**

<b>Persebaran Kebakaran Tahun 2014</b>			
<b>Waktu</b>	<b>Kepemilikan Lahan</b>	<b>Desa</b>	<b>Luas Lahan Terbakar</b>
1 Februari	Milik Masyarakat	Dompas	± 80 Ha
5 Februari	Milik Masyarakat	Sejangat	± 30 Ha
17 Februari	Milik Masyarakat	Batang Duku	± 250 Ha
5 Februari	Milik Masyarakat	Tanjung Leban	± 1.737 Ha
5 Februari	Milik Masyarakat	Pakning Asal	± 20 Ha
17 Februari	Milik Masyarakat	Sungai Pakning	± 30 Ha
22 Februari	Milik Masyarakat	Sepahat	± 30 Ha
22 Februari	Milik Masyarakat	Tenggayun	± 5 Ha
25 Februari	Milik Masyarakat	Buruk Bakul	± 180 Ha
25 Februari	Milik Masyarakat	Api-Api	± 60 Ha
10 Maret	Milik Masyarakat	Sukajadi	± 24 Ha
Jumlah Lahan Terbakar			± 2.481 Ha

Sumber: Kantor Kecamatan Bukit Batu

**Tabel 4.4 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bukit Batu tahun 2015**

<b>Persebaran Kebakaran Tahun 2015</b>			
<b>Waktu</b>	<b>Kepemilikan Lahan</b>	<b>Desa</b>	<b>Luas Lahan Terbakar</b>
11 Februari	Milik Masyarakat	Dompas	± 5 Ha
7 Februari	Milik Masyarakat	Sejangat	± 4 Ha
12 Februari	Milik Masyarakat	Batang Duku	± 4 Ha
7 Februari	Milik Masyarakat	Tanjung Leban	± 5 Ha
8 Februari	Milik Masyarakat	Pakning Asal	± 1 Ha
25 Februari	Milik Masyarakat	Sungai Pakning	± 2,5 Ha
7 Februari	Milik Masyarakat	Buruk Bakul	± 45 Ha
28 Juni	Milik Masyarakat	Sepahat	± 4 Ha
Jumlah Lahan Terbakar			± 70 Ha

Sumber: Kantor Kecamatan Bukit Batu

**Tabel 4.5 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bukit Batu tahun 2016**

Persebaran Kebakaran di Kec. Bukit Batu Tahun 2016			
Waktu	Kepemilikan Lahan	Desa	Luas Lahan Terbakar
04 - 09 Januari	Lahan Masyarakat	Sungai Pakning	± 2 Ha
10 Januari	Lahan Masyarakat	Sejangat	± 3 Ha
11 - 12 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 4 Ha
13 - 16 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 5 Ha
17 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 6 Ha
24 - 25 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 1 Ha
16 Maret	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 1 Ha
17 Maret	Lahan Masyarakat	Buruk Bakul	± 2 Ha
Total Luas Lahan Terbakar			± 26 Ha
Sumber: BPBD Damkar Bengkalis 2016			

Berikut ini adalah uraian dari kasus-kasus kebakaran yang terjadi di beberapa Desa di kecamatan Bukit Batu:

### III.2.1 Desa Dompas

Desa pertama yang sangat rawan terjadinya karhutla di Kecamatan Bukit Batu adalah desa Dompas yang secara langsung berbatasan dengan desa Tanjung Belit kecamatan Siak Kecil. Setiap tahun di desa tersebut selalu terjadi kebakaran. Dalam catatan kantor kecamatan Bukit Batu, di tahun 2013 seluas 50 ha lahan terbakar, di tahun 2014 seluas 80 ha terbakar dan di tahun 2015 berkurang menjadi seluas 5 ha. Seluruh kejadian kebakaran tersebut berada di lahan gambut dan status kepemilikannya adalah semak belukar milik masyarakat. Sementara area

terbakar lainnya adalah masih tertutupi oleh tutupan hutan. Namun setelah terbakar tidak lama kemudian lahan tersebut berubah menjadi perkebunan kelapa sawit.

**Gambar 4.6 Kebun Karet yang Sengaja Dibakar Dikonversi Menjadi Perkebunan Sawit**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Selain lahan semak belukar, di desa Dompas juga ada aktivitas masiv melakukan pembakaran secara sengaja terhadap perkebunan karet untuk dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit. Disepanjang jalan Lingkar Dumai akan sangat mudah ditemukan bagaimana lahan-lahan karet milik masyarakat dibakar dengan sengaja. Hal itu disebabkan oleh motivasi masyarakat untuk mendapatkan keuntungan dari kelapa sawit, disebabkan oleh merosotnya harga getah karet. Selain itu juga, mayoritas pohon karet yang dimiliki oleh masyarakat sudah berusia lebih dari 30 tahun. Akan tetapi lahan yang dibakar tersebut tidaklah dalam jumlah yang besar melainkan dalam kisaran 1-2 ha. Warga menuturkan bahwa saat melakukan pembakaran mereka mampu mengendalikan api,

mengingat selain lahan yang dibakar relative tidak terlalu luas, juga sebelumnya dilakukan dengan proses memerun terkendali, yaitu mengumpulkan pohon-pohon yang sudah ditebang lalu dibakar dan diawasi. Dalam proses pembakaran yang dilakukan melalui proses seperti itu, pemerintah tidaklah melakukan penindakan, karena selain pembakaran dilakukan di area sendiri juga dikarenakan adanya pengawasan dari pemilik lahan.

Masyarakat pemilik lahan di Desa Dompas bisa dikategorikan pada dua kelompok yaitu masyarakat desa biasa yang memiliki kebun tidak lebih dari  $\geq 2$  Ha, sementara kelompok kedua adalah pengusaha etnis Tionghoa yang memiliki lahan perkebunan rata-rata lebih dari 10 ha. Berbeda dengan di Kecamatan Siak Kecil, di desa Dompas lahan perkebunan kelapa sawit milik pengusaha etnis Tionghoa tidak dipadukan dengan usaha perkebunan walet.

Penyebab terjadinya kebakaran masihlah misterius tidak bisa diketahui, akan tetapi menurut keterangan Pejabat Sementara (PJS) kepala desa Dompas, kebakaran di Desanya mudah terjadi secara umum akibat dari kekeringan lahan dan tidak diurusnya lahan. Setiap ada lahan kosong dan dibiarkan (tidur) maka akan sangat rentan untuk terjadi kebakaran. Justru apabila lahan tersebut diurus, ditanami dengan komoditas tertentu, maka lahan tersebut akan terhindar dari kebakaran. Kekeringan terjadi karena adanya system kanalisasi secara besar-besaran yang dilakukan oleh Perusahaan HTI (PT. Arara Abadi) dan juga kanal-kanal yang dibuat oleh PT. Surya Dumai Agrindo (SDA) yang bergerak dalam perkebunan kelapa sawit. Kanalisasi itulah yang menjadi

momok menakutkan bagi desa Dompas sehingga menyebabkan terjadinya kekeringan di lahan gambut.

### **III.2.2 Desa Sungai Pakning**

Di desa Sungai Pakning kebakaran sering terjadi di area lahan perkebunan milik masyarakat kampung Jawa dan di area lahan milik PT. Pertamina. Di area perkampungan Jawa, kebakaran terjadi di tahun 2014, 2015 dan 2016 yang masing-masing setiap tahunnya melalap lahan lebih dari 30 Ha. Kebakaran di perkebunan kelapa sawit tersebut akibat rembetan dari lahan semak belukar yang terbakar. Indikasinya, semak belukar tersebut terbakar sebagai akibat dari upaya yang dilakukan oleh warga untuk membuka lahan baru. Waktu terjadinya kebakaran hampir semuanya di bulan Februari – Maret saat musim kemarau dengan cuaca yang sangat panas dan udara sangat kencang. Sehingga memudahkan gambut dan ranting yang mengering untuk terbakar.

Selain di lahan milik masyarakat, kebakaran juga terjadi di lahan milik PT. Pertamina yang berbatasan langsung dengan lahan masyarakat perkampungan Jawa yang terjadi di tahun 2015 dan 2016. Kebakaran tersebut dipicu oleh banyaknya lahan tidur milik PT. Pertamina akibat tidak diolah dalam rentan waktu 45 tahun. Sehingga menyebabkan lahan tersebut menjadi semak belukar yang mongering. Warga menghendaki, lahan-lahan tidur milik PT. Pertamina tersebut untuk bisa diserahkan kepada masyarakat perkampungan Jawa supaya bisa diolah dan bisa meningkatkan taraf hidup masyarakat sekitar. Salah seorang tokoh masyarakat kampung Jawa menuturkan:

*"Kita berharap Pertamina agar bisa memanfaatkan lahan tidur yang banyak terbengkalai di wilayah kecamatan Bukit Batu, dan kalau perlu lahan-lahan kosong tersebut bisa dimanfaatkan oleh masyarakat untuk membuka lahan perkebunan dan kegiatan lainnya, pasar atau untuk kepentingan umum lainnya"(<http://riaubook.com>,12/6/2016)*

Akan tetapi dalam pantauan dan amatan penulis, di desa Sungai Pakning, sudah banyak lahan tidur PT. Pertamina yang digarap oleh masyarakat untuk ditanami tanaman pisang dan juga sebahagian kelapa sawit. Dari sini nampak terlihat bahwa perilaku masyarakat tidak bisa diam ketika melihat lahan atau semak belukar yang tidak digarap, mereka selalu menghendaki untuk menggarap dan menanaminya dengan kelapa sawit. Sehingga, tidak bisa lahan semak belukar dibiarkan, tetapi haruslah dimanfaatkan dengan ditanai komoditas tertentu supaya tidak dirambah oleh masyarakat sekitar.

#### **Gambar 4.7 Lahan Tidur Milik Pertamina yang Siap Dirambah oleh Masyarakat Sungai Pakning**



Sumber: Dokumentasi Penulis

### III.2.3 Desa Sepahat

Desa Sepahat merupakan desa kedua yang paling rawan terjadinya karhutla di kecamatan Bukit Batu setelah desa Tanjung Leban. Area-area yang terbakar berada di jalan lintas Sungai Pakning – Dumai. Menurut penuturan warga, sejak tahun 2005 kebakaran yang terjadi di jalan lintas tersebut sudah dianggap biasa dan dibiarkan begitu saja. Saat api melalap area hutan dan gambut siapapun yang berlalu lalang menganggapnya biasa-biasa saja. Sehingga kebakaran terus meluas tidak terkendalikan, barulah di saat hujan turun api akan terpadamkan.

*“Dulu kalau disini sepanjang jalan terbakar ya biasa saja, tak ada orang yang mau peduli. Setelah terbakar barulah orang datang untuk ambil lahan. Sekarang, terbakar sedikit saja ditangkap. Beda dengan dahulu” (Warga, 20/06/2016).*

Lahan yang terbakar di desa Sepahat adalah semak belukar yang mengering, baik lahan tersebut sebagai sisa illegal logging yang dilakukan oleh masyarakat di masa lalu maupun lahan konsesi perusahaan yang ditinggal pergi tidak digarap setelah hasil hutan kayunya habis. Momok yang paling menakutkan bagi Pemadam Kebakaran (DAMKAR) di desa Sepahat adalah lahan-lahan kering yang tidak terurus. Apabila di masa lalu, lahan kering tersebut banyak yang mengkalim oleh masyarakat, tetapi saat ini lahan-lahan tersebut dibiarkan begitu saja. Karena masyarakat khawatir apabila mereka mengklaim lahannya itu akan ditangkap oleh aparat kepolisian. Sehingga sejauh mata memandang, di Desa Sepahat nampak semak-semak belukar yang mengering.

#### **Gambar 4.8 Semak Belukar Terbakar Beberapa Kali 2014 & 2015 di Sepahat Jl. Lintas Dumai**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Selain itu, semak belukar yang dibawahnya gambut berkedalaman lebih dari 4 meter tersebut, dimiliki oleh pemilik lahan yang berada di luar daerah, baik yang berada di kota-kota besar di Provinsi Riau, seperti kota Dumai dan Pekanbaru, maupun di kota Medan dan pulau Batam. Menurut penuturan salah seorang anggota Damkar Sepahat, peralihan kepemilikan lahan di Sepahat melalui beberapa proses. *Pertama*, lahan di masa lalu dimiliki oleh perusahaan HTI yang mengambil seluruh hasil hutan kayu. Setelah kayu habis maka lahan dibiarkan begitu saja.

*Kedua*, lahan sisa dari pembabatan hasil hutan kayu tersebut dalam bentuk semak belukar dibakar secara sengaja oleh masyarakat sekitar yang bersuku Melayu. Ada yang ditanami kelapa sawit dan karet tetapi ada juga yang dibiarkan begitu saja karena ketidakmampuan biaya untuk mengelola lahan yang terlalu luas. *Ketiga*, lahan yang tidak ditanami tersebut dijual ke pemodal yang berasal dari kota Dumai atau Pekanbaru

atau Pengusaha ber-etnis Tionghoa. Apabila digarap maka pengolahannya dengan cara yang baik yaitu dengan menggunakan alat berat karena pengusaha-pengusaha yang melakukan investasi tersebut memiliki modal untuk menggarapnya. Akan tetapi apabila lahan yang dibeli itu tidak digarap, maka lahan tidur tersebut akan berubah menjadi semak belukar yang di saat musim kemarau (Februari & Maret) sangat mudah untuk terbakar.

Penyebab terjadinya kebakaran di Sepahat bisa diklasifikasikan dalam beberapa faktor yaitu; *pertama*, faktor kesengajaan di masa lalu, dimana masyarakat dengan seenaknya melakukan pembakaran terhadap lahan kosong yang sudah ditinggalkan oleh HTI ataupun terhadap hutan yang masih berisi setelah masyarakat melakukan *illegal logging*. Di masa lalu, pembakaran tersebut dibiarkan begitu saja tidak ada penindakan dan menjadi hal yang biasa.

*Kedua*, kebakaran terjadi akibat dari kebiasaan untuk melakukan memerun di area perkebunan. Memerun tersebut tidak terkendalikan karena berbeda dengan memerun seperti biasanya. Idealnya saat melakukan memerun area yang akan dibakar dikumpulkan dalam satu gunungan, lalu dibakar dan ditunggu sampai api padam dengan sendirinya atau dipadamkan. Akan tetapi saat ini pola memerun sudah berubah, dimana petani tidak terlebih dahulu mengumpulkan ranting dan tunggul pepohonan yang akan dibakar di satu gunungan tertentu dan tidak dijaga sampai benar-benar mati apinya. Sehingga yang terjadi api meluas ke area semak belukar atau perkebunan warga yang berada di sekitarnya. Memerun pun menjadi bencana. Menariknya adalah, menurut

penuturan warga, saat api dari memerun meluas ke area semak belukar atau ke area perkebunan yang tidak dipelihara dengan baik, maka yang melakukan memerun akan lari ketakutan menghindari aparat dan pemilik kebun terbakar.

#### **Gambar 4.9 Kebiasaan Masyarakat Memerun di Tengah Perkebunan Sawit Saat Terik Matahari**



Sumber: Dokumentasi Penulis di Sepahat (Dari Menara Pantau Kebakaran)

*Ketiga*, kebakaran juga dipicu oleh keadaan alam yang sangat kering akibat dari kanalisasi yang dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Keadaan gambut tanpa air memungkinkan untuk terbakar kapan saja. Ditambah dengan posisi Desa Sepahat yang berada di sepanjang Lautan Selat Bengkalis dengan tiupan angin yang sangat kencang dan suhu udara yang sangat panas lebih dari 35 C. Sentuhan api sedikit pun akan dengan mudah meluluhlantahkan area-area semak belukar yang tersisa. Dan *keempat*, kebakaran pun dipicu oleh kaca yang berada di area lahan gambut. Apabila kaca atau kaleng terkenal oleh sinar matahari yang

panas maka akan memicu terjadinya kebakaran. Sehingga keberadaan kaca dan kaleng di area gambut di musim kemarau haruslah dibersihkan karena sangat potensial untuk memicu terjadinya kebakaran.

**Gambar 4.10 Salah Satu Rumah Warga yang Memiliki Lahan Lebih dari 10 Ha di Desa Sepahat**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Terkait dengan kepemilikan lahan di desa Sepahat, maka bisa diklasifikasikan pada beberapa karakteristik yaitu: (1) Lahan yang dimiliki oleh masyarakat sekitar yang bersuku Melayu dan Jawa. Biasanya lahan tersebut menyatu dengan perumahan. Luasnya mayoritas lebih dari 5 ha. Bahkan menurut penuturan anggota DAMKAR, area perkantoran dan helipad yang digunakan oleh BPBD DAMKAR Kabupaten Bengkalis merupakan lahan sumbangan dari masyarakat. Lahan tersebut biasanya memadukan dua komoditas, yaitu sawit dan karet.

*Kedua*, lahan yang dimiliki oleh pengusaha, mayoritas berasal dari kota Dumai, sebahagian dari Medan, Pekanbaru dan Batam. Akan tetapi yang penjaganya adalah masyarakat pendatang yang bersal dari Sumatera Utara dan juga dari Kalimantan yang bersuku Banjar. Tanaman yang ditanam mayoritas adalah kelapa sawit yang dipadukan dengan nanas. Tetapi ada juga lahan yang tidak ditanami sama sekali. Nanas menjadi komoditas andalan lainnya karena nanas bisa menjadi penutup dari kerugian Buah Tandan Segar (BTS) sawit apabila tidak berbuah secara maksimal.

#### **III.2.4 Desa Tanjung Leban**

Desa Tanjung Leban merupakan desa nomor satu paling rawan terjadinya kebakaran di antara desa-desa lainnya di kecamatan Bukit Batu. Dalam catatan kantor kecamatan dan BPBD DAMKAR, di bulan Juni tahun 2013, lahan milik masyarakat berupa semak belukar dan perkebunan kelapa sawit hangus terbakar seluas 4000 Ha. Di bulan Februari tahun 2014 kembali lahan seluas 1.737 Ha yang juga milik masyarakat terbakar. Dan di bulan Februari 2015 seluas 5 ha lahan milik masyarakat juga terbakar. Sementara di tahun 2016 tidak ada sedikit pun lahan yang terbakar di Desa Tanjung Leban.

Berdasarkan penuturan dari kepala desa dan tokoh adat Melayu, desa Tanjung Leban merupakan pemekaran dari desa Sepahat. Di masa lalu sebelum dimekarkan, hanya sedikit warga yang menempati wilayah Tanjung Leban. Di saat itu, illegal loging sering dilakukan oleh

masyarakat dengan cara menebang kayu-kayu besar di hutan. Selain tujuan ekonomis, illegal logging pun dimaksudkan untuk membangun rumah dan membuat perahu. Dengan keadaan yang ditutupi gambut, maka hanya rumah panggung yang terbuat seluruhnya dari kayulah yang cocok untuk dibangun dan dihuni.

Selain itu, warga pun apabila membuka lahan untuk menanam karet terbiasa menggunakan cara memerun terkendali, membakar area yang akan ditanami. Akan tetapi dampak kebakarannya tidaklah terlalu besar karena dilakukan dengan cara aman dan melalui system gotong royong. Akan tetapi, setelah adanya kanalisasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan HTI, setiap memerun yang dilakukan oleh masyarakat pastilah tidak dapat dikendalikan, karena lahan gambut menjadi sangat kering akibat kandungan air yang berada di dalamnya mengalir ke area kanal. Sehingga menyebabkan kebakaran dalam jumlah yang cukup besar sering terjadi. Area yang terbakar pada mulanya adalah semak belukar, tetapi karena keadaan lahan gambut yang mengering, pada akhirnya kebakaran bisa meluas ke area perkebunan kelapa sawit milik masyarakat.

#### **Gambar 4.11 Kanal Dibuat oleh HTI di Tengah Perkebunan Milik Masyarakat**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Menurut penuturan masyarakat, faktor utama terjadinya kebakaran di Desa Tanjung Leban adalah akibat lahan gambut mengering disebabkan oleh kanalisasi yang dilakukan oleh perusahaan HTI. Dalam pandangan tokoh adat Melayu setempat, HTI telah berubah menjadi bencana akibat kecurangannya didalam menguasai air. Saat musim hujan, HTI membuka sekat kanal yang dimilikinya sehingga menyebabkan perkebunan milik masyarakat banjir dan sangat basah, tidak sedikit akibat dari tingginya arus air di kanal HTI yang melintasi perkebunan masyarakat, tanaman-tanaman pohon sawit akarnya menjadi busuk dan mati. Sementara di saat musim kemarau, HTI menahan air dengan cara mengaktifkan sekat kanal, sehingga menyebabkan lahan milik masyarakat, baik yang dalam keadaan semak belukar maupun perkebunan kelapa sawit dan karet, mengalami kekeringan. Dengan keadaan kering itulah, lahan gambut akan sangat mudah untuk terbakar kapan saja.

**Gambar 4.12 Lahan terbakar di tahun 2014 & 2015 yang sudah tertanami kelapa sawit**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Menurut penuturan masyarakat, kebakaran di desanya terjadi karena disebabkan oleh perilaku sengaja dan tidak sengaja. Kesengajaan dilakukan untuk melakukan pembakaran melalui proses memerun. Akan tetapi memerun di lahan semak belukar tersebut meluas akibat dari kekeringan. *Kedua*, kesengajaan membakar juga dilakukan oleh masyarakat terhadap lahan kosong yang tidak digarap oleh pemiliknya akibat dari peralihan kepemilikan lahan. Dimana pada mulanya lahan tersebut dimiliki oleh masyarakat Tanjung Leban, akan tetapi dipindah tangankan dengan cara di jual kepada masyarakat pendatang atau investor dari kota Dumai sehingga menyebabkan lahan tidak terurus. Apabila keadaannya seperti itu, maka sangat besar kemungkinannya untuk dibakar secara sengaja oleh oknum masyarakat dengan cara melempar puntung rokok atau menyimpan obat nyamuk terbakar dan bensin. Sehingga kebakaran akan membesar setelah si oknum

pembakarnya jauh dari lokasi terbakar. Hal tersebut menyulitkan siapa sebetulnya yang telah dengan sengaja melakukan pembakaran.

*“Kalau lempar bat nyamuk macam itu, sapa lah orang yang tahu. Mana mungkin di setiap tempat kita pasang cctv, dari mana” (Tokoh masyarakat Melayu, 24/05/2016)*

Hal lainnya yang menjadi motivasi kesengajaan di dalam membakar adalah kekesalan masyarakat terhadap HTI yang melakukan dan mengendalikan air melalui kanalisasi. Dimana kanal-kanal tersebut selain untuk mengendalikan air juga untuk mengalirkan hasil kayu akasia yang ditanam HTI. Tidak jarang, dengan kekesalan itulah masyarakat secara diam-diam melakukan pembakaran terhadap lahan milik HTI. Selain itu menurut penuturan masyarakat, kekesalan pun dipicu oleh HTI yang tidak menerima hasil kayu yang ditanam oleh masyarakat karena dianggap kualitasnya buruk. HTI hanya mau mengolah kayu-kayu akasia yang secara mandiri dikelola oleh HTI itu sendiri.

Selain disengaja, kebakaran pun terjadi akibat faktor yang tidak disengaja. Mayoritas menurut penuturan warga disebabkan oleh melempar puntung rokok selepas bekerja. Di sisi lain juga disebabkan oleh memasak nasi yang lupa untuk dipadamkan, maka keesokan harinya api membesar dan sulit untuk dimatikan. Dan faktor lainnya yang sering terjadi adalah ketidak tahuan pendatang yang berasal dari Kalimantan (Banjar) atau Sumatera Utara (Batak) terhadap sifat alami dari keadaan alam Tanjung Leban, sehingga sering kali sikapnya dalam menggunakan api berujung pada bencana kebakaran.

Sementara terkait dengan kepemilikan lahan di Tanjung Leban bisa dipetakan dalam beberapa kelompok. *Pertama* adalah lahan perkebunan kelapa sawit yang dimiliki oleh masyarakat. Menurut penuturan kepala desa hampir seluruh masyarakat Tanjung Leban memiliki lahan perkebunan kelapa sawit. Akan tetapi jumlahnya tidak terlalu luas yaitu  $\pm 2 - 3$  ha. Dahulu masyarakat lebih memilih karet akan tetapi saat ini dengan keadaan harga yang merosot maka masyarakat menebangnya dan menggantinya dengan kelapa sawit. *Kedua* adalah lahan-lahan yang dimiliki oleh pengusaha atau investor dari kota Dumai. Banyaknya investor yang masuk dari kota Dumai karena desa Tanjung Leban secara langsung berbatasan dengan kota Dumai dimana lahan perkebunan di kota jumlahnya sangat terbatas. Investor tersebut mayoritas adalah beretnis Tionghoa akan tetapi yang menjaga perkebunannya beretnis Jawa atau Batak dengan dibuatkan rumah-rumah di tengah perkebunan. Luasnya lahan yang dimilikinya biasanya lebih dari 10 ha dan berada di satu area.

*Ketiga* adalah pendatang dari Sumatera Utara (Batak) yang menjual lahan mereka di kota Medan untuk kemudian menginvestikannya di Tanjung Leban. Karena ada selisih harga tanah yang sangat signifikan maka pendatang-pendatang tersebut memiliki lahan mayoritas lebih dari 5 ha. *Keempat*, lahan dimiliki oleh tokoh masyarakat, kepala desa dan PNS (Guru). Luas lahan yang dimiliki beraneka ragam, salah seorang tokoh masyarakat Melayu misalkan memiliki lahan sekitar 30 ha. Menurut penuturannya lahan tersebut diperoleh di masa lalu dengan cara

mematok tidak beraturan karena masih jarang orang yang mendiami Tanjung Leban. Sementara sisinya diperoleh dengan cara membeli dari orang lain. Begitupun dengan kepala desa Tanjung Leban, luas lahan yang dimilikinya hampir 90 ha yang ditanami beberapa komoditas seperti kelapa sawit, karet dan sebahagian masih dalam bentuk semak belukar. Selain itu, sebagaimana yang disaksikan secara langsung oleh penulis, di Tanjung Leban pun sering terjadi konflik kepemilikan lahan antar masyarakat dengan pendatang. Hal itu terjadi akibat dari naiknya harga tanah secara drastis. Pada mulanya sebelum tahun 2013 harga tanah yang kosong belum diolah per hektar berkisar 30 juta akan tetapi saat ini harganya lebih dari 50 juta.

Sementara apabila sudah ditanami kelapa sawit harganya lebih dari 100 juta. Keadaan tersebut mendorong sebahagian masyarakat yang terdesak secara ekonomi karena kebutuhan menyekolahkan anak untuk menjual lahan yang dimilikinya ke pendatang atau masyarakat di luar Tanjung Leban. Akan tetapi, tangan kedua menjual lahan tersebut kepada investor/ pembeli lain dan jumlahnya tidak satu orang akan tetapi beberapa pembeli, padahal lahannya hanya satu saja. Jual beli tersebut tanpa ada pencatatan sama sekali dan tidak diketahui oleh desa. Sehingga dalam satu area tanah atau perkebunan sering diklaim oleh dua pemilik. Konflik terjadi antar dua kubu tersebut, mereka bukan penduduk asli Tanjung Leban tetapi berkonflik di Tanjung Leban.

### III.3 Kasus Kebakaran Kecamatan Bantan

Di tahun 2015, di kecamatan Bantan mayoritas kebakaran juga terjadi di lahan milik masyarakat, sekalipun terjadi tiga kali kejadian kebakaran di lahan milik PT. Rokan Rimba Lestari (RRL). Begitupun dengan apa yang terjadi di tahun 2016, dari 394 ha lahan yang terbakar 150 ha di antaranya juga terjadi di lahan milik PT. RRL.

**Tabel 4.6 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bantan tahun 2015**

<b>Persebaran Kebakaran Tahun 2015</b>			
<b>Waktu</b>	<b>Kepemilikan Lahan</b>	<b>Desa</b>	<b>Luas Lahan Terbakar</b>
Februari	PT. Rokan Rimba Lestari	Teluk Lancar	± 10 Ha
Februari	Milik Masyarakat	Bantan Tua	± 80 Ha
Februari	Milik Masyarakat	kembung Baru	± 1 Ha
Februari	PT. Rokan Rimba Lestari	Bantan Sari	± 10 Ha
Maret	PT. Rokan Rimba Lestari	Bantan Timur	± 10 Ha
Maret	Milik Masyarakat	Pasiran	± 5 Ha
Maret	Milik Masyarakat	Resim Lapis	± 5 Ha
Jumlah Lahan Terbakar			± 121 Ha

Sumber: BPBD Damkar

**Tabel 4.7 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bantan tahun 2016**

<b>Persebaran Kebakaran Tahun 2016</b>			
<b>Waktu</b>	<b>Kepemilikan Lahan</b>	<b>Desa</b>	<b>Luas Lahan Terbakar</b>
Februari	Milik Masyarakat	Teluk Lancar	± 150 Ha
Maret	Milik Masyarakat	Bantan Tua	± 50 Ha
Februari	Milik Masyarakat	Selat Baru	± 40 Ha
Februari	Milik Masyarakat	Muntai	± 2 Ha

Maret	HTI (PT. Rokan Rimba Lestari)	Kembung Baru	± 150 Ha
Februari	Milik Masyarakat	Kembung Luar	± 2 Ha
Jumlah Lahan Terbakar			± 394 Ha

Sumber: Kantor Kecamatan Bantan

### III.3.1 Desa Teluk Lancar

Area yang terbakar di desa Teluk Lancar, dusun Tigo, di tahun 2016 adalah ± seluas 100 ha yang merupakan perkebunan karet milik masyarakat. Keadaan lahannya adalah gambut setebal lebih dari 4 m. Berada di ujung timur pulau Bengkalis yang berbatasan langsung dengan pantai. Tidak ada kanal maupun sekat kanal di area tersebut. Kanal terdekat kurang lebih berjarak 500 m yang membatasi area perkebunan karet dan pinang dengan perumahan warga. Berdasarkan penuturan warga, kanal tersebut dibuat oleh nenek moyang mereka untuk menghubungkan Laut dengan perkampungan dengan lebar kanal tidak lebih dari 2 m. Melalui kanal itulah, masyarakat masuk ke pemukiman dengan menggunakan pompong (perahu kecil).

*“Entahlah, cam maneu kanal ini adeu. Mungkin nenek moyang kami dah buat sejak dahulu untuk pergi ke laut mencari ikan” (Warga Dusun Tigo, 23/06/2016).*

Area tersebut terbakar selama empat hari empat malam yang tidak diketahui asalnya dari mana. Akan tetapi kuat dugaan, kebakaran tersebut dipicu oleh kebiasaan masyarakat yang sering mengambil madu dari atas pohon di hutan. Mengingat desa tersebut terkenal

masyarakatnya sebagai pencari madu hutan. Di saat mengambil madu biasanya masyarakat menggunakan api dari serabut kelapa yang dibakar dengan memanjat pohon untuk mengusir lebah. Akibatnya, dengan keadaan gambut yang kering dan semak belukar yang tak dibersihkan dari perkebunan karet maupun semak belukar yang berada di hutan, maka percikan api yang jatuh dari serabut kelapa itulah yang memancing terjadinya kebakaran hutan.

Secara sosiologis, ada tiga suku dominan yang mendiami desa Teluk Lancar yaitu; suku Melayu, etnis Tionghoa dan suku Asli. Apabila dilihat, masyarakat suku Melayu yang beragama Islam mayoritas bermata pencaharian sebagai petani kelapa dan karet. Sementara etnis Tionghoa adalah mereka yang menguasai perekonomian baik dengan membuka kedai (warung) kebutuhan pokok maupun kedai kopi tempat nongkrong warga. Sementara suku Asli bermata pencaharian seadanya, tidak banyak yang mengecam pendidikan sekolah formal, mencari ikan dan mencari madu.

*“Orang sini banyak yang cari madu di hutan, pake serabut lah nak ngusir lebah dari asapnya. Kadang lupa tak dibawa sisa serabut yang berapinya, kadang orang dikejar lebah ditinggalkannya serabut terbakar tersebut. Gambut kering kena serabut itu mudah sekali untuk terbakar”.* (Warga, Dusun Tigo, 24/06/2016).

Warga lebih memilih untuk menanam karet di desa tersebut, mereka beranggapan bahwa komoditas karet adalah perkebunan turun temurun dari nenek moyang sehingga perlu untuk dipertahankan. Selain itu dalam pandangan mereka memelihara karet biayanya jauh lebih murah

dibandingkan dengan pemeliharaan sawit yang perlu mendapatkan asupan pupuk banyak. Bahkan dilihat dari keberlanjutannya, karet yang ditanam bisa diambil getahnya dalam jangka waktu yang cukup lama sampai ke anak cucu. Berbeda dengan pohon kelapa sawit, di saat usia 25 tahun saja sudah mengalami masa tidak produktif. Sehingga, 3 bulan setelah terbakar nampak terlihat di lahan terbakar yang langsung berbatasan dengan kebun tak terbakar, masyarakat sudah kembali menanam benih karet dan memancang area-area tertentu sebagai klaim batas lahannya.

**Gambar 4.13 Lahan karet milik masyarakat & hutan yang terbakar di Desa Teluk Lancar**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Pada mulanya warga berusaha memadamkan api melalui gotong royong untuk menghalang api supaya tidak menjalar ke perkampungan. Akan tetapi karena api yang terus membesar, tidak adanya peralatan memadai dan jauhnya ke sumber air, akhirnya warga menghubungi

kecamatan dan BPBD DAMKAR kabupaten Bengkalis. Api berhasil dipadamkan setelah dibuatnya benteng melalui pembersihan dan pembasahan terhadap area tertentu dan dengan lebar tertentu.

### **III.3.2 Desa Kambung Baru**

Berbeda dengan di desa Tekuk Selancar, di desa Kambung Baru justru area yang terbakar statusnya adalah lahan konsesi milik PT. Rokan Rimba Lestari yang memiliki izin untuk melakukan usaha Hutan Tanaman Industri (HTI) dari tahun 1998 – 2018 seluas 14.000 ha. Akan tetapi dalam kenyataannya, lahan tersebut dibiarkan menjadi semak belukar yang tidak terurus dengan sisa-sisa pohon yang ada. Akibatnya warga melakukan perambahan terhadap lahan tersebut, mengingat masyarakat lokal sama sekali tidak mengetahui batas area HTI-nya. Keadaan tanahnya adalah gambut yang sangat tebal lebih dari 7 meter.

Area terbakar tersebut, berbatasan secara langsung dengan area perkebunan kelapa sawit milik warga yang disekat secara rapih oleh kanal. Di area perkebunan kelapa sawit milik warga tersebut, terlihat sisa-sisa kayu terbakar dan sisa kebakaran. Sehingga bisa dipastikan bahwa area yang ditanami sawit tersebut di tahun 2014 – 2015 adalah lahan yang terbakar. Begitupun dengan area terbakar di bulan Maret 2016, saat ini sudah nampak terlihat pancang-pancang yang dibuat dan ditarik garis lurus untuk segera ditanami bibit kelapa sawit. Bahkan beberapa puluh hektar di antaranya sudah tampak bibit kelapa sawit yang ditanam.

**Gambar 4.14 Area konsesi HTI PT. RRL lebih dari 150 ha terbakar di tahun 2016**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Area perkebunan kelapa sawit yang berbatasan dengan area HTI terbakar tersebut adalah milik warga sekitar dan pengusaha etnis Cina yang berada di kota kecamatan Bengkalis. Luasnya mencapai lebih dari 300 ha. Berdasarkan penuturan warga, kepemilikannya adalah milik kelompok petani masyarakat dusun Sukamaju dan pengusaha etnis Tionghoa pemilik sorum motor. Apabila dilihat dari sisi etnis, yang mendominasi desa Kembang adalah masyarakat suku Jawa. Mereka sama seperti penduduk etnis Tionghoa, yang datang ke pulau Bengkalis sudah sejak lama, dimana nenek dan orang tua mereka lahir di pulau tersebut. Etnis Jawa ini lah yang rumahnya berada di perkebunan kelapa sawit milik pengusaha etnis Tionghoa. Sementara kelompok tani masyarakat, terdiri dari etnis Jawa dan juga etnis Melayu. Etnis Tionghoa

tidak secara langsung menguasai lahan, akan tetapi mereka mendapatkannya dengan cara membeli baik dari penduduk lokal etnis Melayu ataupun Jawa. Biasanya, etnis Tionghoa memadukan perkebunan kelapa sawit mereka dengan sarang walet. Di kabupaten Bengkalis sangat mudah menemukan sarang-sarang walet milik pengusaha Tionghoa.

Penyebab terbakarnya area HTI tersebut tidaklah diketahui karena BPPD Bengkalis, DAMKAR & Pol PP kecamatan, kepolisian dan TNI datang setelah kebakaran meluas. Hanya apabila dilihat dari arah angin, di saat itu mengarah ke Utara (arah Hutan/ konsesi HTI) sementara sebelah Selatan dan Barat adalah perkebunan kelapa sawit. Sehingga dalam pandangan BPPD DAMKAR Bengkalis kuat dugaan bahwa kebakaran tersebut memiliki unsur kesengajaan untuk memperluas area perkebunan kelapas sawit ke area hutan konsesi.

*“Angin ketika itu mengarah ke Utara, udara sangat panas, kadang ada angin yang berputar. Arah api berasal dari sana (selatan—area perkebunana kelapa sawit masyarakat)” (Damkar Kec. Bantan, 24/06/2016).*

### **III.3.3 Desa Bantan Tua**

Lokasi lainnya lahan dan hutan yang terbakar di tahun 2016 di kecamatan Bantan adalah terdapat di dusun Tamansari desa Bantan Tua yang menghabiskan area seluas lebih dari 80 ha dan api terus meluas sampai ke desa Senggoro kecamatan Bengkalis. Kebakaran tersebut

dipicu oleh memerun yang dilakukan oleh salah seorang pemilik lahan yaitu BS. Menurut penuturan warga BI, yang juga menjadi saksi kunci dalam sidang di pengadilan, di pagi hari BS memasuki kebun dan nampaklah di sore hari api sudah membesar. Akhirnya BS divonis bersalah dengan hukuman dua tahun penjara dan denda 50 juta rupiah. Hal yang memberatkan hukuman BS adalah, selain BS dianggap tidak bertanggung jawab atas memerun yang dilakukannya, BS-pun merupakan pegawai negeri sipil di Biro Humas kantor sekretariat Bupati.

**Gambar 4.15 Lahan terbakar milik PNS Bengkalis dan milik anggota DPRD Bengkalis di Bantan Tua**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Lahan terbakar tersebut merupakan semak belukar yang sudah dimiliki oleh masyarakat, akan tetapi mereka membiarkannya begitu saja dengan keadaan tidak tergarap. Ada empat klasifikasi kepemilikan lahan di sekitar area terbakar. *Pertama* adalah area dan perkebunan yang dimiliki oleh Pegawai Negeri Sipil (PNS). Banyak PNS yang berinvestasi dengan cara membeli lahan dari warga untuk melakukan aktivitas

perkebunan sebagai bentuk persiapan untuk menyekolahkan anaknya berkuliah. Salah seorang PNS menuturkan:

*“Kami juga membeli kebun, untuk persiapan anak sekolah, kalau mengandalkan gaji anak kuliah di Jawa mana lah cukup. Tapi kalau sudah terbakar, kami kadang menangis sedih, jangan warga yang terbakar, kami saja susah dan payah” (PNS Disbunhut, 24/05/2016).*

Kelompok kedua, adalah masyarakat biasa yang tidak memiliki pekerjaan kecuali menggantungkan hidupnya dengan cara berkebun. Tanaman yang dibudidayakan lebih pada komoditas hortikultura, seperti sayuran dan nanas yang tumbuh subur ditanam di atas lahan gambut. Mereka inilah yang dari pagi sampai sore berada dikebun untuk mengolahnya. Namun untuk membuat lahan gembur setelah dicangkul, petani-petani sayuran itu melakukan memerun dengan cara membakar lahan yang akan ditanami. Akan tetapi mereka menjaga bara api dan mengaturnya melalui aliran parit-parit kecil di lahan gambut untuk memisahkan dengan area lainnya. Sekalipun tetap saja, apabila di musim panas dengan lahan yang kering, memerun yang dilakukan oleh petani hortikultura tersebut berpotensi untuk menyebabkan terjadinya kebaran akibat dari terbangnya sekam api yang terbawa oleh angin atau bergerakanya bara api di bawah tanah.

**Gambar 4.16 Jalan beton menuju lahan yang dimiliki PNS dan anggota DPRD Bengkalis**



Sumber: Dokumentasi Penulis

*Ketiga* adalah lahan milik pejabat daerah baik DPRD maupun pejabat teras Dinas. Mereka memiliki lahan di wilayah tersebut selain untuk menanam komoditas perkebunan juga untuk menghilangkan kepengapan di hari-hari libur. Mengingat, dusun Bantansari letaknya tidak jauh dari pusat kota kabupaten Bengkalis. Sehingga di hari-hari libur itulah, sebahagian dari pejabat daerah tersebut mengunjungi lahan-lahan perkebunannya. Untuk bersantai di perkebunan, mereka pun membuat rumah-rumah singgah kecil.

Sehingga diseluruh petak perkebunan yang berdekatan dengan lokasi terbakar, banyak terlihat rumah-rumah kecil yang dibangun oleh pemilik lahan. Indikasi adanya kepemilikan lahan milik pejabat dibuktikan oleh penjelasan masyarakat sekitar dengan baiknya akses menuju lokasi kebakaran. Dimana jalan menuju perkebunan yang berbatasan dengan koordinat, dibangun permanen menggunakan beton. Sehingga baik

kendaraan roda empat mini bus, maupun motor bisa dengan mudah menuju perkebunan yang berada 2 km dari jalan utama Bengkalis – Pelabuhan International. Hal lainnya adalah adanya kanal yang dibangun secara permanen untuk memisahkan antar satu perkebunan kelapa sawit dengan perkebunan lainnya.

#### **Gambar 4.17 Pemberitaan Resmi Oknum PNS Kantor Bupati Bengkalis Bakar Hutan**



Sumber:<http://detakriaunews.com/berita-akibat-ulah-pns-hutan-bengkalis-terbakar.html>

*Keempat* sebahagian lahan yang terbakar dimiliki oleh pengusaha etnis Tionghoa. Hampir seluruh sektor perdagangan yang berada di kabupaten Bengkalis dikuasai oleh etnis Tionghoa. Seperti perdagangan komoditas perkebunan kelapa, karet dan sawit (toke), kedai-kedai warung yang berada di perkampungan, toko-toko makanan dan pernak-pernik

yang berada di kota, sorum-sorum dan bengkel kendaraan bermotor, minimarket dan pertokoan lainnya. Sementara untuk makanan dan pakaian didominasi oleh masyarakat etnis minang. Etnis-etnis Tionghoa yang memiliki kekayaan baik dari hasil usaha perdagangan maupun dari peternakan walet yang dikembangkan, banyak yang melakukan investasi jangka panjang dengan cara membeli perkebunan kelapa sawit dari warga maupun membeli tanah kosong untuk kemudian digarap dengan ditanami kelapa sawit. Biasanya, di atas lahan sawit itulah terdapat penunggu perkebunan etnis jawa. Mayoritas perkebunan kelapa sawit milik pengusaha etnis Tionghoa dipadukan dengan peternakan sarang burung walet.

#### **III.3.4 Kasus Kebakaran Kecamatan Bengkalis**

Di kecamatan Bengkalis, sekalipun merupakan ibu kota dari kabupaten Bengkalis yang relative tidak terlalu luas area perkebunan dan hutannya, akan tetapi kebakaran sering terjadi di beberapa desa yaitu di desa Air Putih dan Desa Senggoro. Kedua desa tersebut mayoritas penduduknya adalah bersuku Melayu. Menurut penuturan camat kecamatan Bengkalis, penyebab utama kebakaran adalah dari kebiasaan masyarakat Melayu dalam melakukan memerun baik memerun itu dalam skala kecil dengan cara mengumpulkan tumpukan hara gambut maupun sekala besar dalam jumlah hektaran. Memerun dilakukan di semak belukar untuk ditanami komoditas tertentu. Akibat dari memerun tersebut,

tidak jarang perkebunan kelapa sawit dan karet milik masyarakat pun terbakar karena api yang meluas.

*“Harus diakui, bahwa kebakaran di kecamatan Bengkalis adalah murni akibat dari kebiasaan masyarakat dalam melakukan pembakaran terhadap lahan semak belukar. Di sini, kebiasaan tersebut dikenal dengan istilah memerun.” (Camat Bengkalis, 24/05/2016).*

Kebakaran biasanya terjadi di musim kemarau di bulan Februari – Maret atau Juli – September. Api yang menyala sangat sulit untuk bisa dipadamkan akibat dari kedalaman gambut yang lebih dari 4 m. Sekalipun di atas permukaan seolah api telah padam, akan tetapi di dalam ke dalam gambut api masih tetap membara dan bisa kembali muncul dalam beberapa hari ke depan. Sehingga dalam pandangan masyarakat sekitar, satu-satunya cara yang bisa memadamkan api adalah air hujan.

**Gambar 4.18** Kebaran di desa Senggoro Kec. Bengkalis di lahan tidur milik masyarakat



Sumber: BPBD Damkar Bengkalis

Kebakaran di kecamatan Bengkalis juga dipicu oleh beberapa penyebab yang tidak disengaja. *Pertama*, kebakaran disebabkan dari sisa rokok masyarakat yang memburu burung. Salah satu adat dalam tradisi masyarakat Melayu di desa Sungai Putih adalah memburu burung. Di saat bersamaan, masyarakat Melayu pun memiliki kebiasaan untuk merokok. Sehingga di saat berburu itulah terkadang masyarakat membuang puntung dengan seenaknya. Akibatnya puntung tersebut mampu membakar semak belukar kering yang di bawahnya juga merupakan gambut kering. Kedua adalah kebiasaan masyarakat Melayu untuk memancing di malam hari di sungai, dengan maksud untuk mengusir nyamuk biasanya mereka menyelakan obat nyamuk bakar di sampingnya. Setelah selesai memancing terkadang api yang dinyalakan tersebut tidak dipadamkan kembali. Sehingga lama ke lamaan api tersebut meluas dan menyebabkan terjadinya kebakaran lahan.

*Ketiga*, selain suku Melayu di beberapa daerah di kecamatan Bengkalis pun, seperti di Kelemantan, terdapat suku Asli, yang masih primitif tidak memiliki tradisi untuk bercocok tanam dan terkadang berpindah-pindah dari satu desa menuju desa yang lainnya. Akan tetapi mereka menggantungkan hidup dengan cara mencari ikan di laut dan mengambil madu di hutan. Karena kebiasaan mencari madu di hutan itulah biasanya juga menyebabkan terjadinya kebakaran yaitu diakibatkan oleh percikan api yang digunakan untuk mengusir lebah.

### **III.4 Analisis Penyebab Karhutla**

Dari uraian atas kasus-kasus kebakaran yang terjadi itulah dapat diambil suatu kesimpulan apa sebetulnya faktor yang menyebabkan terjadinya kebakaran. Apabila disederhanakan, ada beberapa faktor penyebab kenapa sebetulnya kebakaran itu terjadi.

#### **III.4.1 Sengaja Dibakar**

Faktor pertama dan utama terjadinya kebaran adalah akibat dari kesengajaan untuk membakar lahan yang dilakukan oleh masyarakat. Hal ini sebagaimana yang dituturkan oleh Masyarakat, camat-camat yang berada di kabupaten Bengkalis, petugas BPBD DAMKAR, anggota Manggala Agni dan Petugas TNI. Menurut penuturan warga, sejak sekitar tahun 2003 setelah melakukan illegal logging atau perambahan terhadap hutan, masyarakat terbiasa melakukan proses pembakaran terhadap lahan untuk melakukan pembersihan yang akan ditanami kelapa sawit. Proses itu dilakukan, karena memang sangat sulit mengolah lahan gambut-semak belukar kecuali dengan menggunakan alat berat atau dibakar. Sebelum tahun 2010, api yang menyala di pinggir jalan sekalipun, dianggap biasa tidak ada yang memadamkan. Akan tetapi setelah tahun 2010 proses penegakkan hukum mulai berjalan, sehingga masyarakat tidak seenaknya lagi melakukan pembakaran lahan.

*“Kebakaran terjadi akibat dari kebiasaan masyarakat yang memang saat membuka lahan dilakukan dengan cara membakar” (Camat Bengkalis, 24/06/2016)*

*“Dulu di sini ni, kalau ada tebako di biarkan saja, mana ada orang di lintas dumai ni yang mau padamkan, orang anggap biasa saja tebako sebelum tahun 2010-an lah.” (Anggota Damkar Sepahat, 22/05/2016)*

*“Masyarakat memang dulu terbiasa membakar, setelah mengambil kayu-kayu hutan macam Jelutung, tapi sekarang tak adeu lagi, sekarang tak beurani, kena tangkap.” (Tokoh Melayu Tanjung Leban, 24/05/2016)*

*“Memang kito bako, masyarakat sini dulu buka lahan bako, awak pun bako nak nanam” (Masyarakat Tanjung Belit, Kec. Siak Kecil, 21/06/2016)*

Bukti bahwa membakar merupakan proses yang biasa, bisa dilihat dari perkebunan kelapa sawit yang berada di kecamatan Siak Kecil, Bukit Batu, Bantan dan Bengkalis. Dimana di tanaman sawit yang berusia 1 – 2 tahun, terlihat kayu-kayu besar yang berserakan sisa terbakar. Begitu pun apabila dilihat dari keadaan tanah/ gambut-nya dalam keadaan hitam dan gosong sisa terbakar. Pemandangan seperti itu sangat mudah ditemukan, baik yang berada di tengah hutan jarak 5 km dari pinggir jalan ke dalam, maupun lahan-lahan yang berada di pinggiran jalan raya. Sehingga, sangat sukar untuk dikatakan bahwa lahan tersebut sebelumnya dibuka melalui proses berkelanjutan dan ramah lingkungan.

**Gambar 4.19 Bukti pembakaran terhadap lahan sebelum ditanami Sawit, di kecamatan Bantan, Bukit Batu dan Siak Kecil.**



Sumber: Dokumentasi & Investigasi Penulis

Hal lainnya yang menunjukkan adanya kesengajaan terhadap kebakaran yang dilakukan oleh masyarakat adalah di tahun 2013 di kecamatan Bukit Batu 99 % lahan yang terbakar berada di area garapan masyarakat. Dari 9 kali kejadian karhutla yang memakan lahan seluas  $\pm$  4523 ha, hanya 1 kali kejadian karhutla yang berada di area konsesi HTI milik PT. Arara Abadi (30 ha). Begitupun di tahun 2014, dari 11 kejadian kebakaran yang menghabiskan  $\pm$  2.481 ha, seluruhnya (100 %) terjadi di area garapan masyarakat. Di tahun 2015, dari 8 kali kasus kebakaran yang menghabiskan lahan  $\pm$  70 Ha, semuanya (100 %) terjadi di area milik/ garapan masyarakat.

**Tabel 4.8 Persebaran Kebakaran di Kecamatan Bukit BATu tahun 2016**

Persebaran Kebakaran di Kec. Bukit Batu Tahun 2016			
Waktu	Kepemilikan Lahan	Desa	Luas Lahan Terbakar
04 - 09 Januari	Lahan Masyarakat	Sungai Pakning	± 2 Ha
10 Januari	Lahan Masyarakat	Sejangat	± 3 Ha
11 - 12 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 4 Ha
13 - 16 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 5 Ha
17 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 6 Ha
24 - 25 Januari	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 1 Ha
16 Maret	Lahan Masyarakat	Pakning Asal	± 1 Ha
17 Maret	Lahan Masyarakat	Buruk Bakul	± 2 Ha
Total Luas Lahan Terbakar			± 26 Ha
Sumber: BPBD Damkar Bengkalis 2016			

Hal tersebut tidak jauh berbeda dengan apa yang terjadi di Kecamatan Bantan, dari 6 kejadian kebaran di tahun 2016 yang menghancurkan lahan ± 394 ha, 5 kejadian terjadi di lahan milik masyarakat dan 1 kejadian terjadi di lahan milik konsesi HTI PT. Rokan Rimba Lestari. Sementara di tahun 2015, dari 7 kejadian kebaran yang menghancurkan lahan ± 121 ha, 4 kejadian di antaranya terjadi di lahan milik masyarakat dan 3 kejadian terjadi kembali di lahan konsesi HTI PT. Rokan Rimba Lestari. Memang sebetulnya ada masalah dengan HTI PT. Rokan Rimba Lestari tersebut, dimana sejak tahun 1988, PT. tersebut mendapatkan konsesi dari pemerintahan Orde Baru, akan tetapi setelah melakukan *illegal logging* terhadap hutan kayunya, PT. membiarkannya begitu saja yang menyisakan semak belukar sampai saat ini. Terhadap semak belukar itu, masyarakat melakukan perambahan dengan cara

membakar dan menanami kelapa sawit. Akan tetapi, di saat jangka waktu konsesinya akan berakhir, tahun 2018, PT. Rokan Rimba Lestari saat ini melakukan gugatan di Pengadilan Negeri kabupaten Bengkalis. Sementara di kecamatan Bengkalis kejadian kebakaran di tahun 2016 seluruhnya terjadi di lahan masyarakat. Dari 5 kasus kejadian kebaran yang menghancurkan ± 13 Ha, seluruhnya terjadi di lahan masyarakat. Begitupun di Kec. Siak Kecil, dari 8 kasus kebakaran lahan yang terjadi yang menghancurkan ± 12 Ha, seluruhnya berada di lahan masyarakat.

Selain itu, kesengajaan membakar pun dilakukan sebagai bagian dari budaya memerun yang dimiliki oleh masyarakat Melayu. Dimana memerun bisa dikategorikan dalam beberapa klasifikasi. **Pertama**, memerun di pagi dan sore hari untuk membakar sampah yang sangat lazim dilakukan setiap harinya oleh setiap keluarga di kabupaten Bengkalis. Pembakar akan menunggu api sampai padam karena memerun dilakukan di depan atau di belakang rumah. Jenis sampah yang dibakar bukan hanya sampah rumahan, akan tetapi juga ranting atau semak yang berada di sekitar pekarangan rumah. **Kedua**, memerun di lahan terbatas untuk menggemburkan lahan sebelum menanam komoditas sayuran. Memerun jenis ini dilakukan dengan terlebih dahulu mengumpulkan ranting-ranting dan tumpukan gambut di area tertentu. Kadang ditunggu oleh pemilik ladang, akan tetapi apabila sore hari waktu tiba biasanya peladang meninggalkan api. Saat ditinggalkan pemilknyalah, api memungkinkan untuk menyebar ke area lain dan membesar di malam hari karena kalateristik gambut yang kering dan hembusan angin yang kencang.

Dan **ketiga**, memerun di lahan yang luas untuk membersihkan lahan karena sukarnya melakukan pengolahan terhadap lahan milik pribadi yang masih dalam bentuk semak belukar. Memerun bisa dilakukan sendiri atau juga secara berkelompok. Akan tetapi saat ini sangat jarang proses memerun dilakukan secara bersama, biasanya dilakukan hanya sendiri saja. Sehingga bisa menyebabkan api merembet dan membakar perkebunan milik orang lain atau semak belukar yang berada di sekitarnya. Hal itu dilakukan di tengah hutan, sehingga saat api diketahui membesar dengan tidak diketahui batas kepemilikan lahan antar satu dengan yang lainnya, maka yang melakukan memerun lari entah ke mana, sehingga sangat sulit untuk diketahui siapa sebetulnya pembakar dan pemilik lahan tersebut.

**Gambar 4.20 Memerun yang dilakukan masyarakat di Bengkalis**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Selain motivasi membuka lahan dan memerun, motivasi lainnya yang menjadi faktor pendorong kenapa masyarakat melakukan pembakaran terhadap lahan adalah untuk melakukan konversi dari perkebunan karet

menjadi kelapa sawit. Hal itu diakibatkan oleh jatuhnya harga dalam 3 tahun terakhir dari Rp. 13.000,00 per kg menjadi Rp. 5000,00 per kg. Dengan harga tersebut, pemilik perkebunan karet tidak mampu menutupi kebutuhan produksi, karena upah bagi penderas karet adalah sebesar RP. 45.000,00 per hari, sementara getah yang dihasilkan hanya 3 kg (Rp. 15.000,00), sehingga tidak ada keuntungan sama sekali, bahkan menombok dari biaya produksi. Hal itu menyebabkan terjadinya gelombang besar untuk membakar kebun-kebun karet dan dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit. Fenomena tersebut ditemukan di 4 kecamatan di kabupaten Bengkalis, yaitu Bukit Batu, Siak Kecil, Bantan dan Kecamatan Bengkalis.

**Gambar 4.21 Kebun karet yang sengaja dibakar untuk dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Selain itu yang menarik adalah, kesengajaan di dalam membakar juga bisa didasarkan atas rasa iri terhadap lahan yang dimiliki oleh orang

lain. Tidak sedikit, menurut penuturan warga, apabila ada tetangga, atau pendatang, atau etnis lain yang memiliki lahan perkebunan sawit dengan buah yang baik atau sedang akan berbuah, biasanya terbakar dengan tidak diketahui siapa pelakunya. Orang-orang yang iri, dengan sengaja melempar puntung rokok di siang hari saat lewat atau obat nyamuk di malam hari sehingga menyebabkan lahan tersebut menjadi terbakar. Motivasi pembakaran lainnya adalah akibat dari kekesalan masyarakat terhadap penguasaan air yang dilakukan oleh HTI. Karena merasa dirugikan atas pengaturan air secara sepihak, maka tidak sedikit masyarakat yang dengan sengaja secara diam-diam melakukan pembakaran dengan cara-cara tertentu terhadap lahan-lahan yang dikuasai oleh HTI.

#### **III.4.2 Lahan Tidur & Semak Belukar**

Faktor kedua yang sangat berpengaruh terhadap terjadinya kebakaran adalah akibat banyaknya lahan tidur dan semak belukar. Pada prinsipnya, di mana saja terdapat lahan tidur dan semak belukar maka kemungkinan besar lahan tersebut di musim kemarau akan terbakar secara sengaja. Masyarakat tidak akan pernah membiarkan lahan tersebut untuk tetap dalam keadaan semak belukar. Banyak ragam cara yang dilakukan oleh masyarakat saat melakukan pembakaran, sehingga sangat sulit untuk bisa diketahui saat proses pembakaran itu dilakukan. Manggala Agni dan BPBD DAMKAR selalu menjadikan lahan-lahan tersebut sebagai area prioritas utama yang harus selalu dipantau di musim kemarau.

*“Na adeu lahan tidur, atau semak, pastilah terbakar” Anggota Manggala Agni.*

*“Di sini ni di Bantan, terbakar yak arena semak, warga liat semak pengennya bakau” Masyarakat Bantan.*

*“Kebakaran pastilah terjadi di semak belukar, lahan tidur milik masyarakat atau pun perusahaan” Dishut Provinsi Riau.*

Semak belukan tersebut bisa dikategorikan pada beberapa jenis. **Pertama** adalah lahan tidur milik masyarakat sekitar, luas lahannya tidak lebih dari 2 ha. Lahan tersebut tidak digarap karena warga tidak memiliki modal untuk mengolahnya. **Kedua** lahan tidur milik pemodal yang berada di luar daerah di beberapa kota besar di sekitar Riau atau kota-kota lain di Sumatera, seperti Dumai, Pekanbaru, Batam dan Medan. Biasanya pemodal-pemodal tersebut membeli lahan dari beberapa orang penduduk tempatan, apabila lahannya tidak digarap maka kemungkinan besar akan terbakar di saat musim kemarau, baik disengaja dibakar oleh masyarakat sekitar atau akibat dari cuaca yang sangat panas.

**Ketiga** adalah lahan milik Badan Usaha Milik Negara (BUMN), seperti lahan milik PT. Pertamina. Dengan penguasaan yang begitu luas, PT. Pertamina tidak mengolah seluruh lahan yang dikuasainya untuk fungsi-fungsi tertentu, sehingga akibatnya banyak warga kampung Jawa di sekitar kawasan PT. Pertamina melakukan perambahan terhadap lahan-lahan tersebut. Hal itu terjadi di satu sisi masyarakat tidak memiliki lahan untuk digarap padahal mereka sangat membutuhkannya, tetapi di sisi lain BUMN memiliki lahan yang berlebih dan tidak digarap sama

sekali. Sehingga sebagai akibatnya masyarakat tidak akan bisa dibendung untuk melakukan pembakaran terhadap lahan tersebut.

**Keempat**, lahan-lahan tidur tersebut pun sebahagian dimiliki oleh pemerintah pusat atau daerah kabupaten Bengkalis. Seperti yang terdapat di kecamatan Siak Kecil, dimana lahan tidur yang mangkrak akibat gagalnya program peternakan, selama dua kali berturut-turut terbakar. Begitupun dengan lahan yang dimasa lalu diperuntukan oleh pemerintah pusat sebagai daerah transmigrasi tetapi ditinggalkan oleh penduduk, lahan-lahan tersebut terbakar dalam dua tahun terakhir secara berturut-turut. **Kelima** adalah lahan mangkrak yang tidak digarap oleh perusahaan HTI, lahan-lahan tersebut masih dalam status konsesi tetapi beberapa HTI membiarkannya dengan tidak menanami komoditas apapun setelah mereka melakukan penebangan terhadap kayu hutannya. Hal ini sebagaimana yang terjadi di kecamatan Bukit Batu yang ditinggalkan oleh salah satu perusahaan HTI berpusat di Medan dan di Bantan yang ditinggalkan oleh PT. Rokan Rimba Lestari.

### **III.4.3 Faktor Tidak Sengaja**

Selain faktor kesengajaan, kebakaran juga banyak terjadi diakibatkan oleh faktor ketidak sengajaan. Ada beberapa penyebab baik yang berhubungan dengan kebiasaan masyarakat sekitar maupun keadaan alam. Faktor *pertama* dan faktor yang paling besar disebabkan oleh pemerun. Dimana masyarakat melakukan pembakaran untuk menggemburkan lahan atau membersihkan lahan dalam jumlah dan luas

tertentu, akan tetapi, api membesar, sukar dipadamkan atau api menjalar di bawah gambut. *Kedua*, disebabkan oleh kebiasaan merokok masyarakat. Keadaan gambut yang kering, bisa dengan mudah terbakar apabila puntung rokok dengan tidak sengaja dibuang di atasnya. Hal ini sangat sering terjadi, baik puntung tersebut dilemparkan oleh petani di perkebunan mereka, oleh pengendara motor/ mobil dan oleh mereka yang mancing di tepi sungai.

*Ketiga*, diakibatkan oleh kebiasaan memasak petani atau buruh tani baik yang berasal dari daerah Bengkalis maupun luar Bengkalis di perkebunan yang mereka miliki. Api dari sisa pembakaran memasak tersebut terkadang tidak dipadamkan dengan baik, sehingga di malam harinya dengan tiupan angin bisa memicu terjadinya kebakaran yang hebat. *Keempat*, faktor masyarakat pendatang yang tidak memahami keadaan alam (gambut) Bengkalis. Karena ketidak tahuan, terkadang mereka dengan seenaknya baik di dalam melempar puntung rokok, memasak maupun aktivitas lainnya yang berhubungan dengan api. Sehingga dari ketidak tahuan itulah di dalam memperlakukan alam Bengkalis, banyak menyebabkan terjadinya kebakaran.

*Kelima*, kebakaran pun disebabkan oleh kebiasaan masyarakat Melayu di dalam melakukan pemburuan terhadap burung-burung tertentu. Saat mengejar burung, pemburu biasanya merokok, sehingga di saat-saat tertentu saat tidak menyadari akan bahaya puntung rokok terhadap bahaya kebakaran, pemburu-pemburu tersebut dengan seenaknya melemparkan puntung dan bisa menyebabkan terjadinya kebakaran. Faktor *kelima* adalah kebiasaan memancing di sungai dengan

menyalakan api di malam hari menggunakan kayu untuk menghilangkan nyamuk dan menghangatkan badan. Tetapi biasanya, api tersebut tidak pernah dipadamkan, sehingga menyebabkan tanah gambut terbakar di pagi hari.

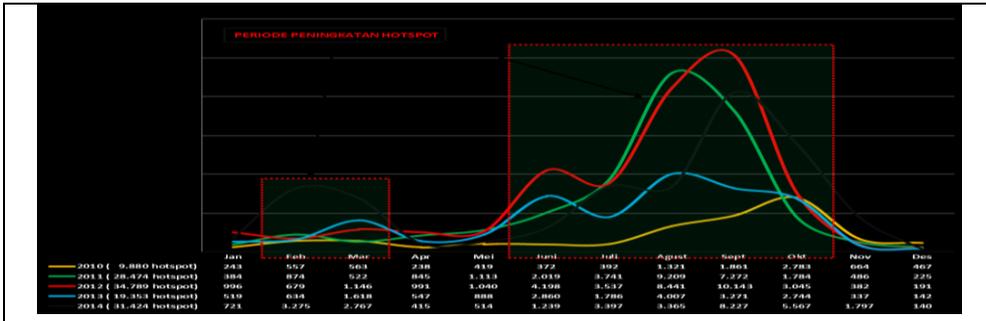
*Keenam*, kebakaran pun terjadi diakibatkan oleh kebiasaan masyarakat suku Asli di pulau Bengkalis saat mengambil madu di hutan dengan menggunakan sabut kelapa yang dibakar. Akibat dari kelalaian dalam menggunakan sabut itulah terkadang percik api terjatuh ke permukaan tanah. Sehingga dengan mudah menyebabkan terjadinya kebakaran di lahan tersebut. *Ketujuh*, diakibatkan oleh serpihan atau potongan kaca yang tersorot oleh sinar matahari. Di saat cuaca terik maka pantulan sinar matahari dari kaca bisa menyebabkan panas dan memicu terbakarnya lahan gambut yang mengering. Dan *kedelapan*, kebakaran pun bisa terjadi diakibatkan oleh api yang muncul dari getah damar. Getah ini mampu menghasilkan api ketika terkena panasnya matahari dan apabila berada di lahan gambut bisa menyebabkan terjadinya kebakaran.

#### **III.4.4 Kekeringan, Cuaca dan Kanalisasi**

Faktor lainnya yang sangat berpengaruh terhadap terjadinya kebakaran adalah kekeringan dan cuaca. Dilihat dari persebaran waktu menunjukkan bahwa ada beberapa bulan yang sangat rawan terjadinya kebakaran yaitu; Februari-Maret, Juni-Oktober dan puncaknya terjadi di bulan Agustus dan September. Di bulan-bulan tersebut curah hujan

sangatlah rendah, cuaca sangat panas, baik di siang hari maupun malam, bisa mencapai 35 C°. Apabila dilihat dari trend tahun 2010 – 2014, dari Januari – Mei, titik hotspot tidaklah terlalu tinggi, akan tetapi di bulan Juli hotspot meninggi dan mencapai puncaknya di bulan Agustus dan September.

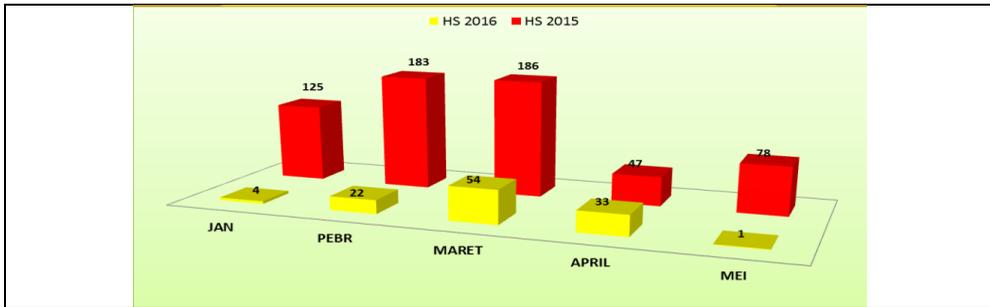
**Diagram 4.8 Trend Peningkatan Hotspot di Provinsi Riau**



Sumber: Manggala Agni Riau, 2016

Ditambah dengan terjadinya elnino di tahun - tahun tertentu seperti di 2015 yang menyebabkan musim kemarau lebih panjang dari biasanya. Elnino merupakan keadaan dimana suhu permukaan laut mengalami peningkatan di kawasan pasifik yang menyebabkan terjadinya penyimpangan iklim. Akibatnya di tahun 2015, kebakaran yang tinggi tidak hanya terjadi dari bulan Juni – Oktober saja, tetapi juga terjadi di bulan Februari dan Maret.

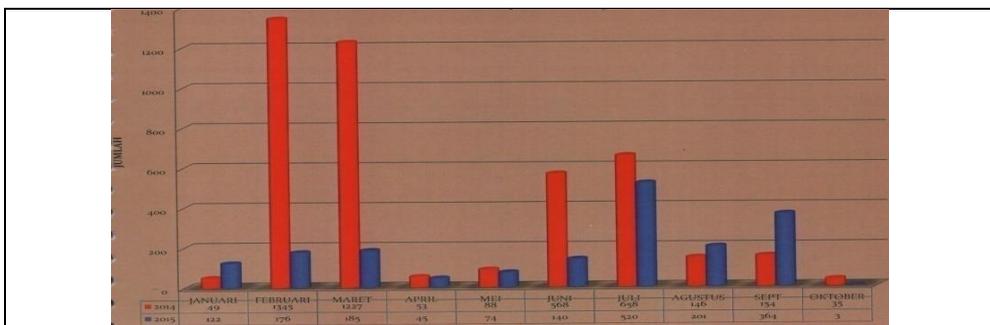
**Diagram 4.9 Perbandingan karhutlan di bulan Februari - Maret tahun 2015 dan 2016**



Sumber: Manggala Agni BSDA Riau, 2016

Begitupun dengan data yang dikeluarkan oleh Bappeda provinsi Riau, di tahun 2014 titik api sangat tinggi terjadi di bulan Februari dan Maret. Disusul di bulan Juli dan Agustus. Sementara di tahun 2015, puncak kebakaran terjadi di bulan Agustus. Hal ini menunjukkan akan kerawanan bulan-bulan tersebut yang diakibatkan oleh rendahnya curah hujan dan cuaca yang sangat panas.

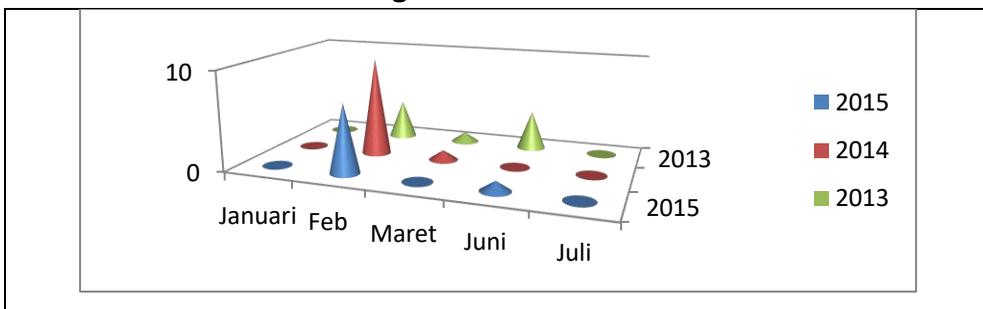
**Diagram 4.10 Perbandingan tingginya hotspot per bulan tahun 2014 dan 2015**



Sumber: Bappeda Provinsi Riau, 2016

Hal ini bisa juga dilihat dari data yang dikeluarkan oleh BPBD DAMKAR dan beberapa kantor kecamatan di kabupaten Bengkalis. Sebagai contoh di Bukit Batu yang ditetapkan sebagai daerah paling rawan terjadinya kebakaran di Indonesia. Data menunjukkan, hampir seluruhnya kebakaran dari tahun 2013 dan 2014 terjadi di bulan Februari sementara di tahun 2015 selain di bulan Februari juga terjadi di bulan Juni.

**Diagram 4.11 Banyaknya lahan terbakar berdasarkan Bulan di kecamatan Bukit Batu Bengkalis**



Sumber: BPBD Damkar Kab. Bengkalis dan kantor kecamatan Bukit Batu, 2016

Dari berbagai data tersebut dengan jelas menunjukkan bulan yang sangat rawan terjadinya kebakaran adalah Juli, Agustus dan September apabila keadaan panas berjalan normal. Akan tetapi trend itu mengalami perubahan di akhir – akhir ini, mengingat puncak terjadinya kebakaran bergeser ke bulan Februari dan Maret. Hal itu terjadi disebabkan oleh elnino yang melanda Indonesia dan khususnya Kabupaten Bengkalis Provinsi Riau.

Kekeringan di bulan-bulan rawan tersebut, beriringan dengan keadaan lahan gambut yang juga mengering akibat dari proses

kanalisasi, baik dalam skala besar oleh perusahaan-perusahaan HTI dan perusahaan sawit, pemerintah, investor lokal, maupun dalam skala kecil yang dilakukan oleh masyarakat secara umum. Proses kanalisasi dilakukan sebagai bentuk pengolahan terhadap lahan gambut. Pada prinsipnya lahan gambut yang alami seperti spon yang penuh dengan air dan zat asam, tidak bisa diolah dan ditanami komoditas industri kecuali ditanami pohon-pohon asli hutan gambut. Maka untuk mengolahnya, kandungan air dan zat asam di lahan gambut tersebut dihilangkan atau dikeringkan dengan cara membuat kanal di sekelilingnya.

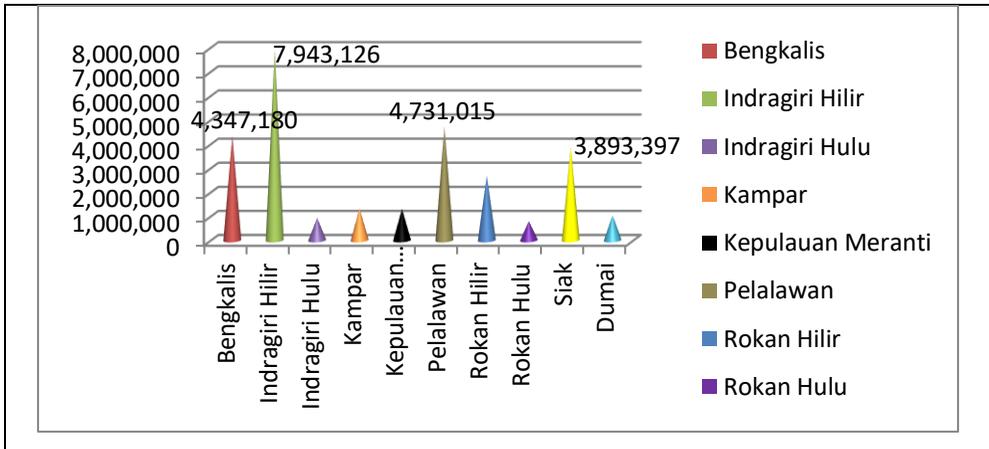
**Gambar 4.22 Kanalisasi Lahan Gambut**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Kabupaten Bengkalis sendiri merupakan salah satu kabupaten yang memiliki kanal terpanjang di Provinsi Riau setelah kabupaten Indragiri Hilir dan Pelalawan. Dengan total panjang lebih dari 4 km (4.347.180 m). Kanal yang dibangun oleh perusahaan pemilik Hak Guna Usaha (HGU) sepanjang 794.661 m, Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu IUPHHK sepanjang 1.679.691 m, di luar HGU dan IUPHHK sepanjang 1.872.828 m.

**Diagram 4.12 Panjang kanal per kabupaten di Provinsi Riau 2016**



Sumber: Hasil olahan dari Bappeda Provinsi Riau, 2016

Hal ini menunjukkan bahwa, kanal terpanjang dibuat diluar HGU dan IUPHHK yang berarti kanal tersebut dibangun oleh masyarakat biasa atau oleh pemerintah. Disusul kemudian oleh kanal yang dibangun oleh perusahaan-perusahaan HTI. Akan tetapi diameter kanal yang dibangun oleh perusahaan diamturnya sangatlah lebar. Bahkan yang paling mengerikan dalam sejarah pembuatan kanal, di kecamatan Siak Kecil, kanal yang dibangun oleh perusahaan HTI lebarnya mencapai 25 m yang menghubungkan antara sungai Siak Kecil dengan sungai Siak.

**Gambar 4.23 Kanal besar perusahaan HTI dan perahu penarik tongkang akasia**



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2016

Kanal-kanal buatan perusahaan HTI tersebut dipergunakan selain untuk mengatur sirkulasi air di lahan gambut yang akan ditanami, juga yang lebih utama adalah sebagai alat transportasi untuk mengangkut hasil kayu hutan. Kapal-kapal tongkang berukuran sedang mengangkut material kayu akasia ke perusahaan-perusahaan bubuk kertas atau ke tengah lautan selat malaka. Terkadang kayu-kayu akasia tersebut dilepaskan supaya terbawa arus air ke hulu (selat malaka). Hal itu tidak jauh berbeda juga seperti yang terjadi di perusahaan kelapa sawit, selain sebagai cara untuk mengeringkan lahan gambut, kanal pun dibangun sebagai jalur transportasi pegawai perkebunan dan pengangkutan Buah Tandan Segar (BTS). Sirkulasi arus perahu kecil di aliran kanal sangatlah padat sekali di pagi, siang dan sore hari.

**Gambar 4.24 Kanal perusahaan perkebunan kelapa sawit (PT. Meskom Agro Sarimas)**



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2016

Sementara itu, kanal-kanal yang dibuat oleh investor (pengusaha lokal) hampir sama kualitasnya dengan kanal yang dibangun oleh perusahaan HTI. Akan tetapi biasanya tidak terlalu panjang, hanya diperuntukan untuk mengeringkan lahan saja bukan sebagai jalur transportasi. Dengan pola kanal melingkari lebar lahan yang akan ditanami atau sudah ditanami kelapa sawit. Hal ini berbeda dengan kanal yang dibangun oleh pemerintah, biasanya kanal tersebut dibangun di pinggir jalan untuk mengatur sirkulasi air atau diperuntukan untuk mengeringkan area perkebunan yang akan ditanami oleh masyarakat. Biasanya kanal tersebut memanjang lurus tidak melingkar seperti kanal yang dibangun oleh investor. Adapun kanal yang dibangun oleh masyarakat diameternya sangatlah terbatas, karena hanya menggunakan alat sederhana dan diperuntukan untuk mengeringkan kebun atau

mengeringkan area di sekitar rumah. Biasanya kanal di pemukiman dibangun secara bersama-sama melalui gotong royong.

**Gambar 4.25 Alat berat milik investor digunakan membangun kanal**



Sumber: Dokumentasi Penulis, 2016

Sebagai akibat dari kanalisasi tersebut, keadaan lahan gambut menjadi kering di musim kemarau. Sehingga akan sangat dengan mudah apabila terkena api untuk terbakar. Selain itu apabila ada api di area tertentu maka akan sangat mudah juga untuk menyebar dan melebar baik melalui bara api di dalam gambut maupun bunga api yang tertiuip oleh angin. Baik camat Siak Kecil maupun camat Bukit Batu menyatakan bahwa faktor penting yang menjadi pemicu dari kebakaran di daerah mereka adalah akibat dari kanalisasi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan HTI.

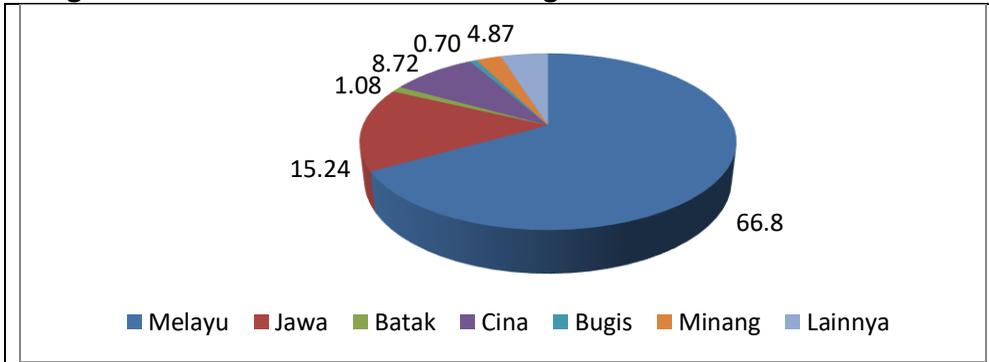
Sementara dalam pandangan tim penulis, kanal bukan merupakan faktor utama terjadinya kebakaran, mengingat kebakaran pada prinsipnya disebabkan oleh tangan manusia secara langsung dalam melakukan pembakaran dan juga oleh faktor ketidak sengajaan. Akan tetapi kanalisasi sangat berpengaruh besar terhadap terjadinya kebakaran

sebagai akibat dari mengeringnya lahan. Faktor kanalisasi sama halnya seperti faktor membiarkan lahan dengan tidak diurus yang akan dengan mudah memicu masyarakat untuk melakukan pembakaran terhadap lahan tersebut. Sementara kekeringan lahan akan dengan sangat mudah menyebabkan terjadinya kebakaran baik disengaja maupun tidak disengaja.

#### **II.4.5 Etnis dan Migrasi Etnis**

Hal lainnya yang memiliki pengaruh terhadap terjadinya kebakaran di Kabupaten Bengkalis adalah adanya migrasi etnis yang cukup besar. Apabila dipetakan, di kabupaten Bengkalis ada empat etnis besar yaitu Melayu, Tiongkok, Jawa dan Batak. Masing-masing etnis memiliki karakter tersendiri dalam pengaruhnya terhadap terjadinya kebakaran. Penduduk asli Kabupaten Bengkalis adalah masyarakat Melayu, akan tetapi etnis Tionghoa dan Jawa sudah sangat lama mendiami daerah ini, sehingga masyarakat Melayu menganggap kedua etnis tersebut sebagai penduduk asli. Sementara suku Batak datang belakangan, sehingga suku ini dianggap sebagai pendatang oleh masyarakat lokal.

**Diagram 4.13 Presentase etnis di Bengkalis**



Sumber: Hasil Olahan Penulis, 2016

Pertama etnis Tiongkok, pada prinsipnya mereka menguasai sektor jasa dan perdagangan di kabupaten Bengkalis. Akan tetapi saat sawit menjadi primadona dan menjanjikan keuntungan yang sangat besar, banyak pengusaha Tiongkok yang berinvestasi di sektor perkebunan kelapa sawit. Hal ini bisa dilihat baik di kecamatan Bukit Batu, Siak Kecil, Kec.Bengkalis dan Bantan. Lahan yang dimiliki lebih dari 15 ha dan biasanya perkebunan kelapa sawit tersebut dipadukan dengan bangunan sarang burung walet.

Dalam pepatah Melayu, etnis Tionghoa tidak mungkin memegang cangkul, sehingga biasanya yang menjaga perkebunannya adalah etnis Batak pendatang baru dari Sumatera Utara (kasus Siak Kecil dan Bukit Batu) atau etnis Jawa (Kasus Kecamatan Bengkalis dan Bantan) dengan membuat rumah-rumah kecil di tengah perkebunan. Proses pembukaan lahan untuk melakukan penanaman kelapa sawit dilakukan kadangan dengan cara menggunakan alat berat tetapi juga banyak yang dilakukan

dengan cara unsustain dengan cara melakukan pembakaran terhadap lahan, tetapi tidak dilakukan oleh pemiliknya melainkan oleh penunggu atau orang-orang yang dipekerjakannya.

**Gambar 4.26 Rumah-rumah penunggu perkebunan kelapa sawit**



Sumber: Dokumentasi Penulis

Kedua adalah etnis Melayu, mereka memiliki lahan sendiri dan tidak ditemukan menjadi penunggu perkebunan dari investor. Mereka berkebun berdiri sendiri dan menguasai lahan sejak zaman nenek moyangnya. Masyarakat Melayu pada awalnya lebih menyukai untuk menanam pohon karet. Dalam pepatah Melayu dikatakan apabila menanam karet maka penghasilannya akan berakhir ketika mati saja. Karet juga lebih menyejukkan bagi alam dan udara dibandingkan dengan kelapa sawit. Akan tetapi karena jatuhnya harga karet memaksa mereka untuk melakukan konversi lahan perkebunan karet ke kelapa sawit dengan cara unsustain. Selain itu, saat membuka lahan masyarakat

Melayu pun memiliki kebiasaan dalam melakukannya dengan cara memerun. Sehingga memerun tersebut secara langsung bisa menyebabkan terjadinya karhutla. Hal ini sebagaimana yang dikatakan oleh camat Bengkalis:

*Kebakaran di kecamatan Bengkalis ini, seperti di desa Sungai Putih, di situ tuh semua Melayu, yak arena masyarakat punya kebiasaan memerun. Memerun sudah dilakukan sejak dulu kala. Jadi ya harus jujur, kebakaran itu karena ulah masyarakat sendiri. Tapi sekarang sudah tidak terlalu, kami berusaha memberikan pemahaman. (Camat Bengkalis, 2016)*

Etnis ketiga adalah Jawa yang banyak mendiami kecamatan Bantan, Bukit Batu dan Siak Kecil. Dalam cerita tokoh-tokoh Melayu dan tokoh masyarakat Jawa sendiri dikatakan bahwa nenek moyang Jawa dating ke tanah melayu sudah lama sebelum kemerdekaan. Generasi terdahulu masyarakat Jawa meninggalkan tanah yang telah digarap. Akan tetapi generasi kemudian yang jumlahnya cukup banyak mendapatkan tanah yang tidak terlalu luas dari warisan atau sama sekali tidak memiliki lahan. Hal ini memicu terjadinya perambahan terhadap lahan-lahan yang belum digarap atau lahan-lahan tidur.

Pepatah Minang mengatakan, karakteristik masyarakat Minang adalah mencari keramaian untuk berdagang, sementara karakteristik etnis Jawa akan selalu mencari kesunyian di lahan-lahan yang belum digarap untuk berladang. Keadaan tersebut nampak sangat jelas di kecamatan Bantan, dimana perkampungan-perkampungan Jawa yang langsung berbatasan dengan hutan sangat mudah untuk ditemukan, sehingga sedikit demi sedikit mereka melakukan penguasaan atas lahan.

Begitupun di Kecamatan Siak Kecil, perkampungan suku Jawa berkonflik dengan PT. Pertamina, karena lahan tidur yang tidak digarap pertamina sedikit demi sedikit dikuasai dan ditanami tanaman tertentu oleh masyarakat perkampungan suku Jawa.

Dan keempat adalah masyarakat etnis Batak sebagai etnis yang dating belakangan. Isu migrasi etnis Batak dan Bugis di tanah Melayu pernah ditulis oleh Chen Chen Lee dan Pek Shiao the Singapore Institute of International Studies dalam kolom opini the Jakarta Post dengan “Fighting Fires and Haze in Indonesia”. Menurutnya, faktor pertama penyebab kebakaran diakibatkan oleh praktek pembukaan lahan yang dilakukan oleh petani-petani skala kecil. Kebanyakan dari mereka adalah petani yang berasal dari Sumatera Utara sebagai upaya untuk mencari kesempatan kehidupan melalui penguasaan tanah. Migrasi tersebut dilakukan secara illegal tanpa ada pencatatan dan administrasi sipil. Biasanya mereka menempati tempat yang memiliki akses cukup baik di pinggir jalan. Sementara dalam pandangan penulis, etnis Batak memiliki cukup keberanian untuk menempati area-area yang tidak dihuni oleh etnis lainnya. Banyak ditemukan rumah–rumah berdiri sendiri tanpa berdekatan dengan rumah lainnya. Bahkan terkadang rumah–rumah tersebut berada jauh dari jalan raya, di tengah perkebunan sawit yang dulunya merupakan tutupan hutan.

#### **III.4.6 Konflik Lahan dan Penguasaan Air**

Faktor lainnya yang juga sangat berpengaruh terhadap terjadinya kebakaran lahan dan hutan adalah konflik lahan dan penguasaan air. Ada

beberapa pola dalam konflik lahan: *Pertama*, yang paling banyak dan sering terjadi adalah konflik antara masyarakat dengan perusahaan HTI. Dimana lahan tidur yang dalam statusnya dimiliki HTI tetapi setelah diambil kayunya dibiarkan begitu saja dirambah dan dibakar oleh masyarakat untuk ditanami kelapa sawit. Akan tetapi setelah ditanami, perusahaan HTI melakukan gugatan ke pengadilan. Hal ini sebagaimana yang terjadi di kecamatan Bantan dan Bukit Batu.

*Kedua* adalah konflik lahan antara masyarakat dengan investor yang berasal dari luar Bengkalis. Satu lahan bias diklaim oleh beberapa pemilik, apabila hal itu terjadi, maka besar kemungkinan lahan tersebut akan terbakar. *Ketiga* konflik lahan antara masyarakat dengan investor Tiongkok, tidak sedikit lahan-lahan milik pengusaha Tiongkok yang dibakar oleh masyarakat sekitar akibat adanya kecemburuan sosial. *Keempat*, konflik lahan antara masyarakat dengan PT. Pertamina, sebagaimana yang terjadi di Desa Sungai Pakning. Dimana lahan tidur milik PT. Pertamina yang tidak digarap selama 45 tahun diminta untuk digarap oleh masyarakat, akan tetapi karena tidak diperbolehkan maka beberapa kali lahan tersebut mengalami kebakaran.

*Kelima*, konflik lahan juga terjadi antara masyarakat dengan perusahaan perkebunan kelapa Sawit dalam sekema Koperasi Plasma. Dimana dalam perjanjian terdahulu, masyarakat yang mengklaim lahan milik nenek moyangnya diambil alih oleh perusahaan sawit dengan keuntungan akan mendapatkan bagi hasil dari lahannya tersebut. Akan tetapi terkadang perusahaan kelapa sawit tidak melakukan pembayaran selama beberapa bulan atau terkadang juga uang bayaran yang

diberikan oleh perusahaan kelapa sawit tidak dibayarkan oleh pengurus Koperasi kepada anggota. Sehingga keadaan tersebut memicu masyarakat, baik secara bersama-sama maupun pribadi, untuk melakukan pembakaran terhadap lahan yang berbatasan langsung dengan perusahaan kelapa sawit. Sementara itu, ada juga perusahaan kelapa Sawit yang belum mendapatkan izin, akan tetapi perusahaan tersebut sudah melakukan aktivitas perkebunan, maka hal itu pun memicu terjadinya kemarahan warga sekitar untuk melakukan pembakaran.

Dan terakhir, konflik penguasaan air yang dilakukan oleh HTI. Hal ini pun bisa memicu kemarahan warga dengan sengaja untuk melakukan pembakaran terhadap area HTI. Apabila HTI dengan sengaja melalui kanal-kanal yang dibangunnya, membuang air saat musim hujan ke kanal sehingga menyebabkan perkebunan milik warga banjir dan menyebabkan akar pohon kelapa sawit membusuk. Sementara di musim kemarau, HTI menahan lajut debit air, sehingga menyebabkan kekeringan dan perkebunan warga menjadi kering. Akibatnya masyarakat merasa dirugikan oleh HTI dan tidak jarang kemarahan tersebut diekspresikan melalui dengan sengaja melemparkan rokok atau obat nyamuk ke lahan HTI dan bisa menyebabkan terjadinya karhutla.

### **III.5 Analisis Penguasaan Lahan**

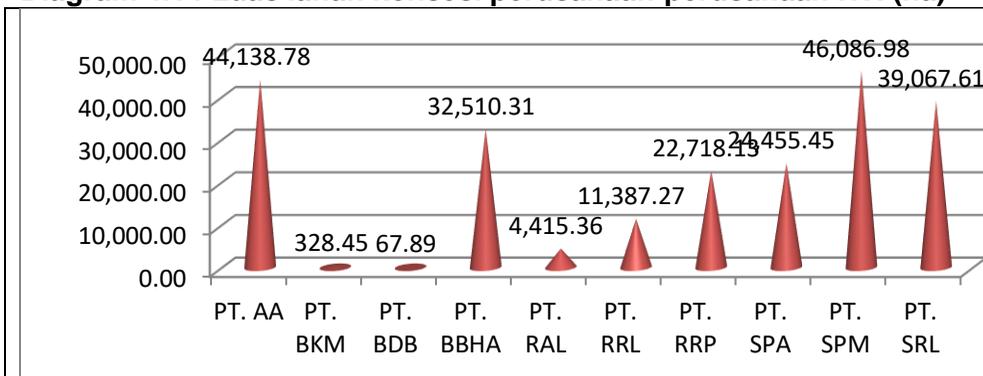
Di bagian ini akan dijelaskan penguasaan lahan yang dilakukan oleh HTI dan perkebunan besar swasta (PBS) kelapa sawit. Selain itu juga

akan dieksplorasi bagaimana penguasaan lahan yang dilakukan oleh elit lokal.

### III.5.1 Penguasaan HTI dan PBS Sawit

Hutan Tanaman Industri (HTI) menguasai ± 30 % dari keseluruhan luas total lahan yang berada di kabupaten Bengkalis. Diurutan pertama terdapat PT. Sekato Pratama Makmur (SKA) dan PT. Arara abadi (AA) yang menguasai lahan masing-masing ± 45.000 ha. Disusul kemudian oleh PT. Sumatera Riang Lestari (SRL), PT. Bukit Batu Hutan Alam (BBH), PT. Satria Perkasa Agung (SPA) dan PT. Rimba Rokan Perkasa (RRP) yang masing-masing menguasai lahan dari 22.000 – 40.000 ha. Dan terakhir adalah PT. Rimba Rokan Lestari (RRL), PT. Riau Abadi Lestari (RAL), PT. Balai Kayang Mandiri (BKM) dan PT. Bina Daya Bintara (BDB) yang masing-masing menguasai lahan di antara ratusan hingga 11.000 ha.

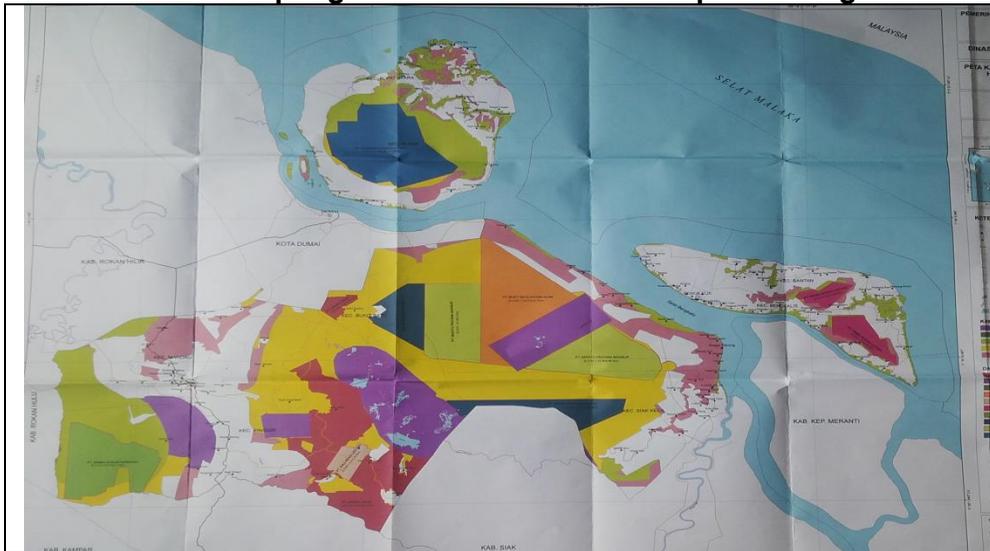
**Diagram 4.14 Luas lahan konsesi perusahaan-perusahaan HTI (ha)**



Sumber: Pansus Konflik Penguasaan Lahan DPRD Kabupaten Bengkalis

Data tersebut tentunya sangat mencengangkan dimana satu perusahaan HTI bisa menguasai lebih dari 45.000 ha. Hal ini bisa menjadi tolak ukur bagaimana lahan yang seharusnya milik bersama dikuasai oleh satu kekuatan besar. Bahkan apabila dilihat dari peta yang dikeluarkan oleh Kemenhut menunjukkan bahwa area-area konsesi tersebut berada di wilayah-wilayah kubah gambut Selain itu, lahan yang diberikan berada di pulau terluar seperti pulau Rupa dan pulau Bengkalis yang berada di tengah-tengah selat Malaka dan berbatasan secara langsung dengan Negara Malaysia. Hal itu tentunya sangat erat hubungannya dengan isu resiko keamanan Negara.

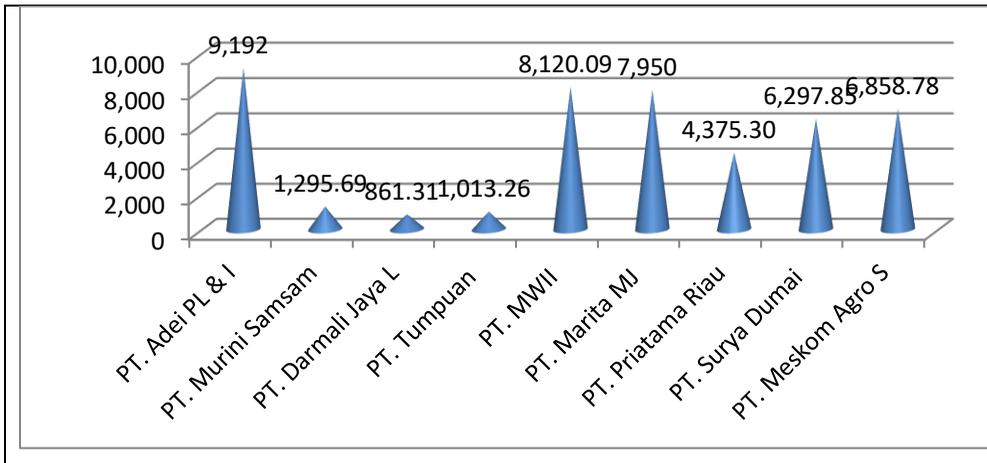
**Gambar 4.27 Peta penguasaan lahan HTI di kabupaten Bengkalis**



Sumber: Peta Kawasan Hutan SK 878/Menhut-B/2014

Sementara itu penguasaan lahan oleh perusahaan PBS kelapa sawit tidaklah terlalu besar apabila dibandingkan dengan penguasaan HTI dan perkebunan rakyat. Berdasarkan catatan Bagian Perkebunan, DISBUNHUT kabupaten Bengkalis, PBS terluas yang menguasai lahan dari 7.000 – 9.000 ha adalah PT. Adei PL & I, PT. MWII dan PT. Marita MJ. Di level kedua terdapat PT. Meskom Agro S, PT. Surya Dumai dan PT. Priatama Riau yang menguasai lahan di kisaran 4.000 – 7.000 ha. Dan terakhir penguasaan lahan di bawah 1.500 ha adalah PT. Tumpuan, PT. Murini Samsam dan PT. Darmali Jaya L. Selain itu catatan penting lainnya adalah ada satu PBS kelapa sawit yang menguasai lahan seluas 3.000 ha sudah menjalankan operasi perkebunan akan tetapi masih belum mendapatkan izin yaitu PT. Sinar Sawit Sejahtera (SSS) yang berada di kecamatan Siak Kecil.

**Diagram 4.15 Penguasaan lahan oleh PBS kelapa sawit (000 ha)**



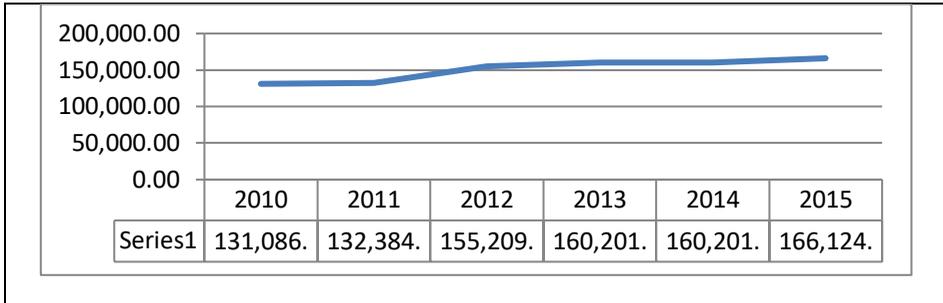
Sumber: Disbunhut kabupaten Bengkalis, 2016

### **III.5.2 Penguasaan Elit Lokal**

Sementara itu lahan yang dikuasai oleh masyarakat (PR) jumlahnya (166.125 ha) jauh lebih luas dibandingkan dengan PBS kelapa sawit (45.000 ha). Di tahun 2010 luas PR adalah 131.086 ha, tetapi setiap tahunnya terus mengalami perkembangan sehingga di tahun 2016 mencapai 166.125 ha. Apabila dilacak lebih jauh, seluruh perkebunan PR tersebut berdasarkan penuturan dari kepala Bidang Perkebunan DISBUNHUT kabupaten Bengkalis, tidak ada satu pun yang memiliki Surat Tanda Daftar Perkebunan untuk Budidaya (STDB). Bahkan bisa dikatakan seluruh perkebunan kelapa sawit milik rakyat (PR) di kabupaten Bengkalis apabila mengacu pada peraturan tersebut adalah ilegal.

Mengingat dalam Permenpan 98/OT.140/9/2013 ditegaskan bahwa; setiap usaha budidaya tanaman perkebunan kelapa sawit dengan luas kurang dari 25 ha wajib mendaftarkan usaha tersebut ke bupati/ walikota untuk mendapatkan STDB yang berisi keterangan pemilik, data kebun, data identitas, domisili pemilik, pengelola kebun, lokasi kebun, status kepemilikan tanah, luas areal, jenis tanaman, produksi, asal benih, jumlah pohon, pola tanam, jenis pupuk, mitra pengolahan, jenis/tipe tanah, dan tahun tanam. Sementara apabila luasnya 25 hektar atau lebih wajib memiliki IUP-B yaitu Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya yang merupakan izin tertulis dari pejabat yang berwenang dan wajib dimiliki oleh perusahaan perkebunan yang melakukan usaha budidaya perkebunan.

**Diagram 4.16 Perkembangan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit oleh masyarakat (PR)**



Sumber: Hasil olahan dari DISBUNHUT kabupaten Bengkalis, 2016

PR yang dalam catatan DISBUNHUT kabupaten Bengkalis luasnya mencapai 166.124 ha tersebut sejalan dengan perkembangan jumlah petani kelapa sawit yang juga mengalami perkembangan. Di tahun 2010 jumlahnya terdapat 30.512 orang meningkat secara drastis menjadi 37.653 orang di tahun 2015. Hal ini menunjukkan betapa animo masyarakat untuk melakukan perkebunan kelapa sawit cukup tinggi.

**Diagram 4.17 Perkembangan jumlah petani perkebunan sawit di kabupaten Bengkali (000 orang)**



Sumber: Hasil olahan dari DISBUNHUT kabupaten Bengkalis, 2016

Apabila dipetakan berdasarkan pada hasil eksplorasi yang dilakukan oleh tim penulis, kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit oleh masyarakat tersebut bisa diklasifikasikan pada beberapa kategori yaitu; *pertama* adalah petani biasa yang memiliki perkebunan  $\pm 2 - 3$  ha baik lahan yang menyatu dengan pekarangan atau perkebunan yang terpisah dari rumah dan digarap sendiri. *Kedua* adalah petani menengah yang menguasai lahan  $\pm 3 - 5$  ha dan juga digarap sendiri. Dan kategori *ketiga* petani atas yang menguasai lahan  $\pm 5 - 10$  ha dan sudah tidak digarap sendiri. Biasanya lahan-lahan yang dimiliki oleh petani tersebut tidak hanya ditanami kelapa sawit saja, melainkan juga terdapat komoditas hortikultura atau komoditas perkebunan lainnya.

**Tabel 4.9 Gambaran penguasaan lahan oleh petani kelapa sawit**

No	Kelompok Petani	Penguasaan Lahan (ha)
1	Biasa	$\pm 2 - 3$
2	Menengah	$\pm 3 - 5$
3	Besar	$\pm 5 - 10$

Sumber: Hasil olahan dan explorasi data penulis, 2016

Sementara kepemilikan lainnya dan yang sangat besar jumlahnya dimiliki oleh elit-elit lokal yang bisa dikategorikan pada; pengusaha Tiongkok rumahan, investor dari luar kota, pejabat dan birokrat daerah, dan pejabat desa dan tokoh adat. Di dalam penulisan ini, sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam kerangka teori yang dimaksud dengan elit lokal adalah kelompok-kelompok tertentu yang memiliki kekuatan politik, ekonomi dan legitimasi kebudayaan di tingkatan lokal. Akan tetapi, untuk

lebih menyederhanakan dan mendetailkannya terkait dengan kasus penguasaan lahan di kabupaten Bengkalis maka elit lokal akan diklasifikasikan pada tiga kategori, yaitu elit business, elit politik dan birokrat, elit desa dan elit kebudayaan.

*Pertama* adalah elit bisnis yang bisa dikategorikan pada dua kelompok yaitu Pengusaha Tionghoa Lokal dan Investor dari Luar yang rata-rata menguasai  $\pm 10 - 15$  ha perkebunan kelapa sawit. Pengusaha Tionghoa Lokal adalah pengusaha-pengusaha Tionghoa yang sebelumnya bergerak di sektor perdagangan dan jasa. Mereka menguasai perekonomian di kabupaten Bengkalis dan sudah datang ke Bengkalis jauh-jauh hari sebelum kemerdekaan, lahir dari keturunannya di tanah Bengkalis. Masyarakat Melayu menganggap mereka sebagai penduduk asli seperti orang Melayu dan Jawa.

Dengan perkembangan industri perkebunan kelapa sawit yang sangat menjanjikan, banyak penguasa Tionghoa yang beralih dari sektor jasa atau berinvestasi di sektor perkebunan kelapa sawit ini dan memadukan perkebunan kelapa sawit tersebut dengan budidaya burung walet. Sementara Investor dari Luar adalah pengusaha-pengusaha yang tidak memiliki status kependudukan Bengkalis akan tetapi mereka berasal dari beberapa kota besar di Sumatera seperti; Dumai, Pekanbaru, Medan dan Batam. Lahan-lahan tersebut dibeli dari masyarakat lokal dan dikelola oleh masyarakat lokal. Investor-investor tersebut hanya datang di waktu-waktu tertentu dan bahkan masyarakat sekitar dan pemerintahan setempat tidak mengetahui namanya sama sekali.

*Kedua* adalah elit politik yang terdiri dari birokrat pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang menguasai lahan di kisaran  $\pm 5 - 15$  ha. Lahan-lahan tersebut didapat dengan cara membeli dari masyarakat atau dengan cara ikut membuka lahan bersama masyarakat. Karakteristiknya adalah dimana ada lahan yang dikuasai oleh pejabat atau birokrat daerah, baik anggota DPRD, dinas dan kecamatan, maka akses jalan menuju area-area tersebut cukup baik kondisinya karena mendapatkan prioritas pembangunan infrastruktur jalan atau kanal. Pejabat-pejabat tersebut menyerahkan pengelolaan perkebunannya kepada masyarakat sekitar dan hanya datang dalam waktu-waktu tertentu saja bahkan terkadang tidak pernah datang sama sekali. Sementara hasil dari penjualan BTS-nya secara langsung ditransfer oleh orang kepercayaan atau oleh toke pengepul BTS-nya.

**Tabel 4.10 Gambaran penguasaan lahan oleh elit lokal di kabupaten Bengkulu**

<b>Jenis Elit</b>	<b>Kategori</b>	<b>Penguasaan Lahan (ha)</b>
Business	Pengusaha Lokal Tiongkok	$\pm 10 - 15$ ha
	Investor dari Luar Bengkulu	$\pm 10 - 15$ ha
Politik	Pejabat Daerah	$\pm 15 - 20$ ha
	Birokrat Daerah	$\pm 5 - 20$ ha
Desa dan Kebudayaan	Kepala Desa	$\geq 20$ ha
	Tokoh Adat	$\geq 25$ ha
Perpaduan	Desa dan Tokoh Adat	$\geq 30$ ha
	Birokrat dan Tokoh Adat	$\geq 30$ ha

Sumber: Hasil analisis data-data yang dikumpulkan tim penulis

*Ketiga* adalah elit Desa dan tokoh-tokoh adat yang bisa menguasai lahan  $\geq 20$  ha. Mereka mendapatkan lahan baik dengan cara membuka perkebunan atau secara turun-temurun dari nenek moyangnya dengan legitimasi kebudayaan. Biasanya lahan-lahan tersebut tidak dikelola secara pribadi akan tetapi juga melibatkan tetangga atau masyarakat yang tidak memiliki lahan sama sekali. Dan pola perkebunannya tidak hanya ditanami kelapa sawit akan tetapi banyak yang dipadukan dengan tanaman hortikultura atau tanaman perkebunan lainnya. Karakteristik lainnya, lahan yang dimilikinya tersebut tidak berada di satu tempat melainkan bisa terpisah-pisah berada di beberapa tempat tertentu. Dan *keempat* adalah perpaduan di antara elit politik dan elit kebudayaan, di satu sisi yang bersangkutan sebagai tokoh adat dan di sisi lain memiliki kekuasaan baik sebagai pegawai dan pejabat pemerintahan atau sebagai kepala desa. Tipikal elit seperti ini sangat kuat sekali di akar rumput karena memiliki dua legitimasi dan bisa menguasai lahan  $\geq 30$  ha.



**BAB V**  
**KERJASAMA**  
**DALAM PENANGGULANGAN KARHUTLA**

**I. Stakeholder Penanggulangan Karhutla**

Stakeholder dalam penanggulangan karhutla ini akan dilihat tidak hanya institusi yang dibentuk oleh pemerintah tetapi juga kekuatan *civil society* yang selama ini concern di dalam isu karhutla. Dari sisi pemerintah secara formal telah dibentuk Pusdarkahutla di Provinsi Riau sejak tahun 2014. Akan tetapi dari sisi *civil society*, tidak ada aliansi bersama di dalam isu ini. Masing-masing NGOs atau pun organisasi kemahasiswaan dan masyarakat, bergerak sesuai dengan wilayah dari isu-nya masing-masing. Di sisi lain, tidak adanya pelibatan kekuatan *civil society* oleh pemerintah, sehingga belum nampak keterpaduan di antara dua kekuatan besar tersebut. Hal ini sebagaimana yang dapat dilihat dalam hasil netwroks analisis yang dijelaskan di bagian B dalam tulisan ini.

**I.1 PUSDALKARHUTLA**

Dengan intensitas kebakaran yang terus terjadi setiap tahun, mendorong pemerintah berdasarkan Peraturan Gubernur Riau No. 11/2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau, untuk membentuk Badan Organisasi Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (PUSDALKARHUTLA). Pergub tersebut merupakan bentuk perubahan terhadap Pergub No. 6/ 2006 tentang hal

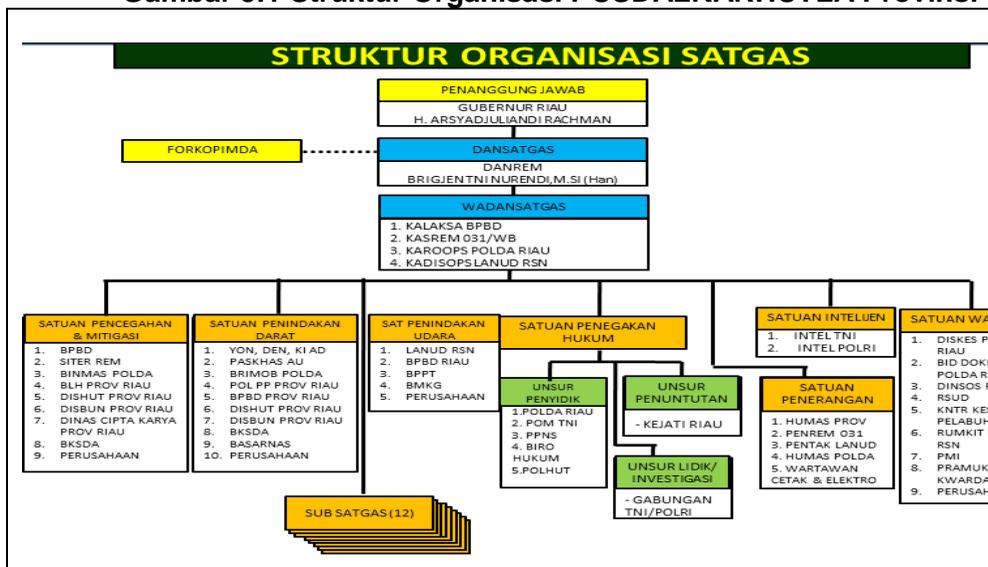
yang sama dengan mengacu kepada Inpres No. 16/ 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Instruksi presiden tersebut sebagai kelanjutan dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan. Di dalam Peraturan Gubernur tersebut dijelaskan bahwa setiap orang atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha dilarang melakukan pembakaran hutan, lahan, atau biomassa hasil tebas/tebang yang dapat menimbulkan dampak terhadap perusakan dan pencemaran lingkungan hidup (PerGub, 2014 ).

Pusdalkarhutla berkedudukan di Ibukota Provinsi Riau Pekanbaru yang akan menangani kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah lintas batas kabupaten/kota. Satuan Pelaksana Operasional (satlakop) Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Kabupaten/Kota berkedudukan di ibukota kabupaten/kota bertugas menangani kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah kabupaten/kota. Dalam Peraturan Gubernur tersebut juga diwajibkan kepada setiap badan usaha/penanggungjawab lahan usaha wajib menyiapkan perangkat/sarana/prasarana pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan/lahan. Demikian juga setiap orang/penggarap lahan di atas 2 hektar wajib membentuk Organisasi Tim Anti Api dan menyiapkan peralatan pemadaman kebakaran (PerGub, 2014 ).

Terkait kewenangan, PUSDALKARHUTLA Provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan mengambil tindakan hukum terhadap setiap orang dan / atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha yang melakukan pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di areal usaha/lahan garapan pada wilayah lintas kabupaten/kota. PUSDALKARHUTLA Provinsi juga memiliki kewenangan untuk mencabut ijin usaha atas pengelolaan hutan dan atau lahan perkebunan/pertanian.

Adapun susunan organisasinya adalah sebagai berikut:

**Gambar 5.1 Struktur Organisasi PUSDALKARHUTLA Provinsi**



Sumber: Dishut & Disubun Provinsi Riau, 2016

Penanggung jawab dari PUSDALKARHUTLA tersebut adalah langsung di bawah Gubernur Riau. Adapun Komandan Satgas adalah Danrem Provinsi Riau. Sementara untuk Wakil Komandan Satgas ada 4 unsur

yaitu: (1) Kalaksa BPBD Riau, (2) Kasrem 031/ WB, (3) Karoops Polda Riau dan (4) Kadispols Lanud RSN.

**Tabel 5.1 Institusi PUSDARKARHUTLA di Tingkat Provinsi**

<b>No</b>	<b>Institusi</b>	<b>Tupoksi dalam Karhutla</b>
1	Gubernur Riau	Penanggung Jawab
2	Danrem Provinsi Riau.	Komandan Satgas
3	Kalaksa BPBD Riau	Wakil Komandan Satgas
4	Kasrem 031/ WB	Wakil Komandan Satgas
5	Karoops Polda Riau dan	Wakil Komandan Satgas
6	Kadispol Lanud RSN	Wakil Komandan Satgas
<b>7</b>	<b>BPBD</b>	<b>Koord. Satuan Pencegahan &amp; Mitigasi</b>
8	Siter REM	Satuan Pencegahan & Mitigasi
9	BINMAS Polda	Satuan Pencegahan & Mitigasi
10	Dishut Provinsi Riau	Satuan Pencegahan & Mitigasi
11	Dinas Cipta Karya Provinsi Riau	Satuan Pencegahan & Mitigasi
12	BKSDA	Satuan Pencegahan & Mitigasi
<b>13</b>	<b>Yon, Den, KI, Angkatan Darat</b>	<b>Koord. Satuan Penindakan Darat</b>
14	Paskahas Angkatan Udara	Satuan Penindakan Darat
15	Brimob Polda Riau	Satuan Penindakan Darat
16	Pol PP Prov Riau	Satuan Penindakan Darat
17	BPBD Prov Riau	Satuan Penindakan Darat
18	Dishut Prov Riau	Satuan Penindakan Darat

19	Disbun Prov Riau	Satuan Penindakan Darat
20	BKSDA	Satuan Penindakan Darat
21	BASARNAS	Satuan Penindakan Darat
<b>22</b>	<b>Lanud RSN</b>	<b>Koord. Satuan Penindakan Udara</b>
23	BPBD Riau	Satuan Penindakan Udara
24	BPPT	Satuan Penindakan Udara
25	BMKG	Satuan Penindakan Udara
26	<b>Polda Riau</b>	<b>Unsur Penyidik</b>
27	POM TNI	Unsur Penyidik
28	PPNS	Unsur Penyidik
29	Biro Hukum	Unsur Penyidik
30	Polhut	Unsur Penyidik
<b>31</b>	<b>Polri</b>	<b>Unsur Investigasi</b>
32	TNI	Unsur Investigasi
<b>33</b>	<b>Kejati Riau</b>	<b>Unsur Penuntut</b>
34	Intel TNI	Koord. Satuan Intelejen
35	Intel Polri	Satuan Intelejen
36	Dinas Kesehatan Prov. Riau	Koord. Satuan Watyankes
37	Bid Dokkes Polda Riau	Satuan Watyankes
38	Dinsos Riau	Satuan Watyankes
39	RSUD Riau	Satuan Watyankes
40	Kantor Kesehatan Pelabuhan	Satuan Watyankes
41	Rumah Sakit Lanud RSN	Satuan Watyankes

42	PMI	Satuan Watyankes
43	Pramuka Kwarda Riau	Satuan Watyankes
44	Humas Provinsi	Koord. Satuan Penerangan
45	Penrem 031	Satuan Penerangan
46	Pentak Lanud	Satuan Penerangan
47	Humas Polda	Satuan Penerangan
48	Wartawan Cetak & Elektronik	Satuan Penerangan

Sumber: Dishut & Disubun Provinsi Riau, 2016

Adapun untuk Subsatgas merupakan PUSDALKARHUTLA yang berada di tingkat Kabupaten/ kota, dengan susunan sebagai berikut ini:

**Tabel 5.2 Struktur Organisasi Sub-PUSDALKARHUTLA Kabupaten**



Sumber: Dinas Kehutanan & Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2016

Sub-Satgas PUSDALKARHUTLA di tingkatan kabupaten di bawah tanggung jawab bupati/ walikota. Adapun yang menjadi Komandan Satgasya adalah Dandim/ Kapolres. Sementara untuk Wakil Komandan Satgas adalah Kasdim/ Wakapolda dan Kalaksa BPBD. Sub-Satgas PUSDALKARHUTLA terdiri dari (1) Satuan Pencegahan dan Mitigas, (2) Satuan Penindakan Darat, (3) Satuan Penegakan Hukum, (4) Satuan Penerangan, (5) Satuan Intelejen, (6) Satuan Sub-Satgas Watyankes dan (7) Sub-Satgas Sektor.

Adapun untuk satlakops kebakaran hutan dan lahan di tingkat kabupaten kota memiliki kewenangan pembinaan, pengawasan dan mengambil tindakan hukum setiap orang dan/atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha yang melakukan pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di areal usaha/lahan garapan pada wilayah kabupaten/kota. Selain itu, Satlakops kebakaran hutan dan lahan di tingkat kabupaten/kota juga memiliki kewenangan untuk menghentikan secara langsung aktivitas/produksi perusahaan apabila dalam kegiatannya terbukti dengan sengaja atau akibat kelalaian menyebabkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di areal usahanya (PerGub, 2014 ). Akan tetapi, hingga saat ini belum ada laporan mengenai hasil monitoring dan evaluasi terhadap kinerja Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau, sehingga efektivitas lembaga tersebut dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan belum dapat dinilai.

**Tabel 5.2 Institusi Sub-Satgas PUSDARKARHUTLA di Tingkat Kabupaten**

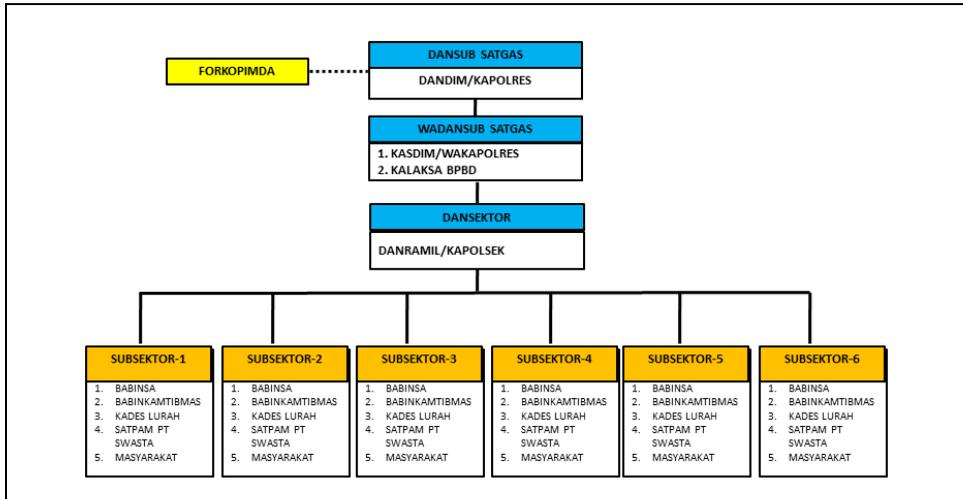
1	Bupati/ Walikota..	Penanggung jawab
2	Dandim	Komandan Satgas
3	Kapolres	Komandan Satgas
4	Kasdim	Wakil Komandan Satgas
5	Wakapolda	Wakil Komandan Satgas
6	Kalaksa BPBD	Wakil Komandan Satgas
<b>7</b>	<b>Siter DAM</b>	<b>Koord. Satuan Pencegahan dan Mitigasi</b>
8	Binmas Polres	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
9	BPBD Kab/ Kota	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
10	BLH Kab/ Kota	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
11	BAPPEDA Kab/ Kota	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
12	DISHUTBUN Kab/ Kota	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
13	Dinas Cipta Karya	Satuan Pencegahan dan Mitigasi
<b>14</b>	<b>Kodim</b>	<b>Koord. Satuan Penindakan Darat</b>
15	Polres	Satuan Penindakan Darat
16	Yon/ Den/ KI BKO	Satuan Penindakan Darat
17	Pol PP Kab/ Kota	Satuan Penindakan Darat
18	BPBD Kab/ Kota	Satuan Penindakan Darat
19	Manggala Agni	Satuan Penindakan Darat

20	Masyarakat Peduli Api	Satuan Penindakan Darat
21	PPA	Satuan Penindakan Darat
<b>22</b>	<b>Polres</b>	<b>Koord. Satuan Penegakan Hukum</b>
23	Kejari	Satuan Penegakan Hukum
24	Polhut	Satuan Penegakan Hukum
25	Depkominfo Kab/ Kota	Koord. Satuan Penerangan
26	Wartawan Media Cetak & Elektronik	Satuan Penerangan
27	Unit Inteldim	Satuan Intelejen
28	Intel Polres	Satuan Penerangan
<b>29</b>	<b>Dinkes Kab/ kota</b>	<b>Koord. Satuan Sub-Satgas Watyankes</b>
30	Dinsos Kab/ Kota	Satuan Sub-Satgas Watyankes
31	RSUD	Satuan Sub-Satgas Watyankes
32	PMI	Satuan Sub-Satgas Watyankes

*Sumber: Dishut & Disubun Provinsi Riau, 2016*

Adapun sub-Sektor Satgas susunan organisasinya adalah sebagai berikut:

**Tabel 5.3 Susunan Organisasi Sub-Satgas Sektor di Tingkat Kecamatan**



*Sumber: Dinas Kehutanan dan Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2016*

Dari gambaran susunan organisasi tersebut bisa dilihat bahwa di tingkat kecamatan, penanggulangan Karhutla di bawah Komando Danramil/ Kapolres yang langsung memiliki tugas untuk mengkoordinasikan Sub-Sektor yang terdiri dari (1) Babinsa, (2) Babinkamtibmas (3) Kades Lurah, (4) Satpam Perusahaan dan (5) Masyarakat.

**Tabel 5.3 Institusi Sub-Satgas PUSDARKARHUTLA di Tingkat Kecamatan**

1	Danramil	Kepala Komando
2	Kapolres	Kepala Komando
3	Babinsa	Sub-Satgas Sektor
4	Babinkamtibmas	Sub-Satgas Sektor
5	Kades Lurah	Sub-Satgas Sektor
6	Satpam Perusahaan	Sub-Satgas Sektor
7	Masyarakat	Sub-Satgas Sektor

*Sumber: Dinas Kehutan dan Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2016*

Di Kabupaten Bengkalis sendiri, sebagai bentuk turunan dari Pergub No. 6/ 2006 dan Pergub No. 11/ 2014, Bupati mengeluarkan Keputusan No. 361/KPTS/IX/ 2015 di bulan September tentang Pembentukan Brigade Pengendalian Kebakaran Lahan dan Kebun Tingkat Kabupaten Bengkalis. Kemudian Keputusan Bupati tersebut ditindak lanjuti oleh Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bengkalis dengan mengeluarkan Keputusan Kepala Dina Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bengkalis No. 10/ 2016 tentang Pembentukan Regu Pemadam Kebakaran Lahan dan Kebun dinas Perkebunan dan Kehutanan Kabupaten Bengkalis. Surat Keputusan Dinas tersebut, juga merupakan pembaharuan atas SK yang sama No. 85/2015 tentang hal yang sama yang dikeluarkan setahun sebelumnya.

Selain itu, institusi lain yang tidak kalah pentingnya yang dibentuk oleh pemerintah di tahun 2016 adalah Badan Restorasi Gambut (BRG).

Badan ini concern dalam penanggulangan gambut, mengingat kebakaran di Riau terjadi di lahan gambut. Juga Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) baik di tingkat Provinsi maupun di Tingkat Kabupaten yang secara khusus dengan seringnya terjadi kebakaran membentuk Panitia Khusus (PANSUS) di dalam alih fungsi dan kepemilikan lahan, baik di Provinsi Riau maupun di Kabupaten Bengkalis.

## I.2 NGOs & Ormas

Di level NGOs banyak aktor yang terlibat dan memiliki concern terhadap isu karhutla, baik yang fokus melakukan riset dan advokasi maupun yang fokus di advokasi dan campaign. Di antara NGos-NGOs tersebut adalah sebagai berikut:

**Tabel 5.4 NGOs yang Concern dalam Isu Lingkungan (Karhutla)**

No	Nama NGOs	Concern dalam Karhutla
1	JIKALAHARI	- Riset - Advokasi - Campaign
2	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI-Riau)	- Riset - Advokasi - Campaign
3	Fortal Hutan	- Membuka informasi ke Publik tentang keadaan hutan Riau
4	WWF	- Riset - Advokasi - Campaign

5	AGRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi</li> <li>- Perlawanan untuk Refoormasi Agraria</li> </ul>
6	RUPARI	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi dan Campaign bahaya asap bagi anak</li> </ul>
7	Jaringan Masyarakat Gambut Riau (JMGR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riset</li> <li>- Advokasi</li> <li>- Campaign</li> </ul>
8	FITRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi alokasi anggaran dalam Karthula</li> </ul>
9	Green Radio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Edukasi terhadap publik tentang kepedualian terhadap lingkungan melalui siaran dan program-program radio</li> </ul>

Sumber: dari berbagai Sumber hadil Wawancara Penulis, 2016

Selain daripada NGOs, kekuatan lain yang bisa dilihat dari Organisasi Kemasyarakatan, Mahasiswa dan Masyarakat Kampus, yang secara aktif juga melakukan pendampiangan terhadap masyarakat di kawasan yang rentan lahanya untuk terbakar, melakukan tekanan secara politik terhadap pemerintah dan kampanye peduli lingkungan di dalam forum-forum yang mereka miliki. Di antara organisasi-organisasi nya adalah sebagai berikut:

**Tabel 5.5 Ormas dan Masyarakat Kampus yang Concern dalam (Karhutla)**

No	Nama Organisasi	Concern dalam Karhutla
1	Lembaga Penulisan dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) Universitas Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meluncurkan KKN Karhutla</li> <li>- Menerbitkan Buku</li> </ul>
2	Pusat Studi Bencana Universitas Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan Riset Karhutla &amp; Gambut</li> <li>- Meluncurkan Program Relawan Duta Desa Bersih Jerebu bekerjasama dengan BRG, UNDP dan KLHK</li> </ul>
3	Pusat Studi Lingkungan Universitas Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan Riset tentang Sifat Gambut</li> <li>- Terlibat dalam design KKN Karhutla</li> </ul>
4	Majelis Lingkungan Hidup PWM Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Konsultan dalam Karhula</li> <li>- Campaign dalam Kegiatan Kegamaan</li> <li>- Pendampingan Masyarakat</li> </ul>
5	Persatuan Islam Provinsi Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Campaign</li> <li>- Penyebaran Buku Lingkungan perspektif agama</li> </ul>
6	Lembaga Adat Melayu (LAM) Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adokasi</li> <li>- Campaign</li> <li>- Kritik terhadap Pemerintah</li> </ul>
7	Relawan Duta Desa Bersih Jerebu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan Penulisan Gambut</li> <li>- Melakukan pendampingan kepada Masyarakat di sekitar kawasan gambut</li> <li>- Melakukan kampanye</li> </ul>

8	Badan Eksekutive Mahasiswa UIN Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menekan Pemerintah dalam Kepemilikan Lahan di Riau oleh Perusahaan</li> <li>- Menekan Pemerintah dalam penanggulangan Karhutla</li> </ul>
9	Himpunan Mahasiswa Islam Cabang Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menekan Pemerintah dalam Kepemilikan Lahan di Riau oleh Perusahaan</li> <li>- Menekan Pemerintah dalam penanggulangan Karhutla</li> </ul>
10	Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menekan Pemerintah dalam Kepemilikan Lahan di Riau oleh Perusahaan</li> <li>- Menekan Pemerintah dalam penanggulangan Karhutla</li> </ul>
11	Komunitas Pecinta Lingkungan (KPL-Riau)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terbentuk oleh Perusahaan Pulp (RAPP)</li> <li>- Campaign tentang Karhutla</li> <li>- Penanaman pohon</li> </ul>
12	Kelompok Masyarakat Peduli Gambut	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terbentuk atas dorongan Kepedulian terhadap Lahan gambut</li> <li>- Dibantu PSB Unri</li> <li>- Melakukan perlindungan terhadap lahan-lahan Gambut</li> <li>- Membangun penahan-penahan Kanal</li> </ul>
13	Masyarakat Peduli Api (MPA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dibentuk di setiap Desa yang rawan kebakaran</li> <li>- Didanai dana desa</li> <li>- Melakukan patroli di saat musim panas di lahan-lahan gambut</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melakukan pemantauan api di menara pandang</li> <li>- Membuat sekat-sekat kanal</li> <li>- Melakukan pemadaman kebakaran secara langsung terhadap kebakaran bersama masyarakat</li> </ul>
14	Pemuda Muhammadiyah Provinsi Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi</li> <li>- Campaign</li> </ul>
15	HIMA Persis Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi</li> <li>- Campaign</li> </ul>
16	IMM Provinsi Riau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Advokasi</li> <li>- Campaign</li> </ul>

*Sumber: Hasil Wawancara Penulis dari Berbagai Informasi, 2016*

Itulah aktor-aktor yang terlibat selama ini dalam penanggulangan karhutla di provinsi Riau.

## **II. Analisis Kerjama**

### **II.1 Lemahnya Kerjasama**

Untuk melihat sejauh mana kolaborasi dilakukan dapat dibuktikan dengan analisis jejaring sosial atau social networks analysis (SNA) dan juga melalui analisis smart PLS. Melalui analisis keduanya dapat dilihat betapa lemahnya kolaborasi yang dilakukan di dalam penanggulangan karthula ini.

#### **II.1.1 Analisis Smart PLS**

Untuk mengetahui keruwetan pola hubungan antar variabel X1 (Agreement) X2 (Leadeship), X3 (Planning) dan X4 (trust) dengan X5

(*Management Conflict*) dengan Y (*Collaboration*), penulisan mencoba menguji hipotesis tingkat. Jumlah responden dari masing-masing stakeholoders dihitung secara proposional sesuai dengan jumlah keseluruhan stakeholders yang terlibat dalam penanganan karhutla di Provinsi Riau. Profile data responden dapat dilihat sebagai berikut:

**Table 5.6 Profile Data Responden INSTITUSI**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Provinsi	28	35.0	35.0	35.0
	Kabupaten	19	23.8	23.8	58.8
	Tingkat Kecamatan dan Desa	22	27.5	27.5	86.3
	NGOs	11	13.8	13.8	100.0
	Total	80	100.0	100.0	

Sumber: Olahan data dari hasil questionare responden,

Jumlah responden terbesar berasal dari tingkat provinsi yaitu sebanyak 28 orang atau 35% dari jumlah keseluruhan responden. Kemudian secara berurutan diikuti jumlah responden dari tingkat Kecamatan dan Desa (27%), Kabupaten (23%), Sementara itu jumlah responden paling sedikit berasal dari kalangan NGOs yaitu berjumlah 11 orang atau 13,8% dari jumlah keseluruhan responden.

Survey untuk mendapat data dari responden dilakukan pada bulan Mei – Agustus 2016 dengan mendatangi masing-masing stakeholders baik di tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan dan Desa untuk mendapatkan data secara insidental.

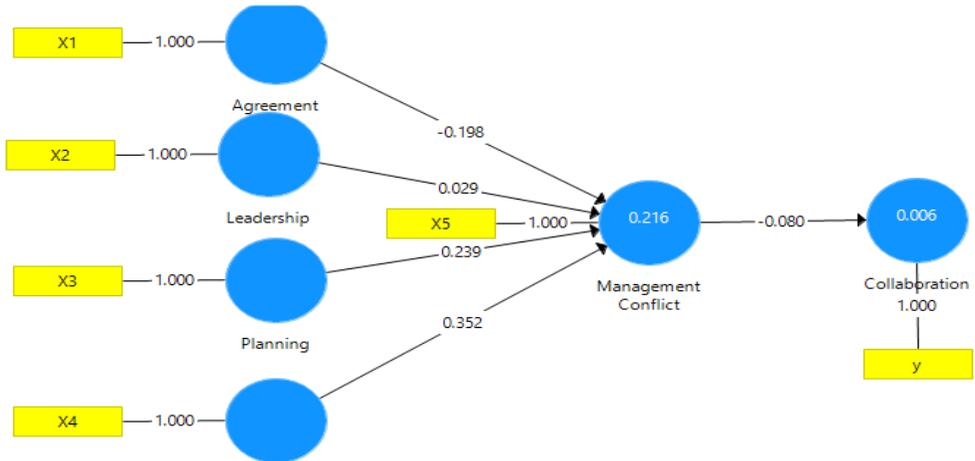
**Table 5.7 Data Bidang Responden Jabatan**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Kepala Institusi	29	36.3	36.3	36.3
	Anggota	17	21.3	21.3	57.5
	Staff Institusi	21	26.3	26.3	83.8
	Masyarakat	13	16.3	16.3	100.0
	Total	80	100.0	100.0	

Sumber: Olahan data dari hasil questionare responden,

Karakteristik responden selajutnya dideskripsikan berdasarkan data bidang dan jabatan responden. Dilihat dari karakteristik ini mayoritas responden sebanyak 36% adalah kepala di institusi, dan sebanyak 26% adalah staff Institusi, sementara 21% dari anggota NGOs, 16% dari masyarakat.

**Gambar 2.1. Pola Hubungan Antar Variable**



Sumber: Olahan data dari hasil questionare responden menggunakan Analisis Smart PLS, 2016

Dari gambar diatas, pola hubungan antar variabel di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan X1 (Agreement) dengan X5 (Management conflict) signifikan dengan  $-0,198$  (signifikan  $< 0.05$ ). Begitu juga dengan X2 (Leadeship) dengan X5 (Management Conflict) signifikan dengan angka  $0.029$ . Sedangkan variabel X3 (Planning) dengan X5 (management conflict) dan X4 (trust) dengan X5 (Management Conflict) tidak signifikan dengan masing-masing nilai koefisiennya  $0,239$  dan  $0,352$ . Sementara hubungan X5 (management conflict) dengan Y (Collaboration) signifikan dengan angka  $-0,080$ .

Berdasarkan data tersebut dapat dianalisa bahwa *trust* dan *planning* dengan angka yang tidak signifikan, artinya tidak adanya perencanaan yang matang untuk membangun kolaborasi dan tidak adanya trust antar lembaga yang terlibat dalam penanganan karhutla. Padahal perencanaan adalah salah faktor yang penting dalam merencanakan pola pengaturan dan penanganan karhutla yang terkoordinasi baik di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Terlebih lagi trust merupakan faktor penting yang mempengaruhi relasi antar organisasi yang mengelola pencegahan kebakaran hutan di Riau.

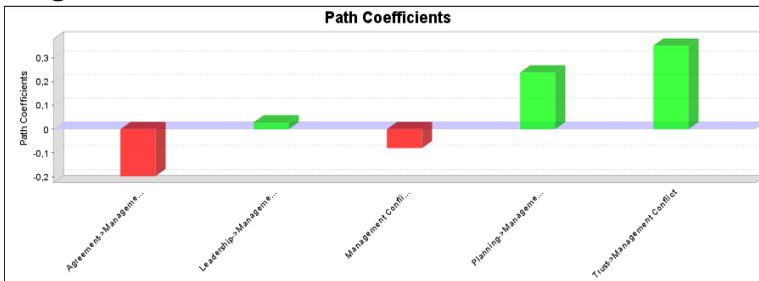
Lambannya kolaborasi terbangun seperti yang dijelaskan pada sub sebelumnya, menandakan bahwa tidak adanya perencanaan dalam membangun kolaborasi dan komunikasi antar aktor yang terlibat. Sehingga menjadi sulit membangun hubungan antar lembaga jika tidak memiliki perencanaan dalam menangani kebakaran hutan dan lahan. Padahal karhutal sudah menjadi permasalahan yang terus terjadi pada setiap tahunnya yang terjadi sejak 20 tahun silam. Salah satu faktornya

adalah adanya kepentingan antar lembaga sehingga tidak sesuai antara perencanaan dan penanggulangan karhutla. Selain itu juga dapat berdampak pada konflik kepentingan. Menjadi hal yang wajar ketika permasalahan rencana tata ruang dan kebijakan pemerintah Provinsi Riau belum terselesaikan hingga saat ini. Hal ini dapat dilihat juga berdasarkan pengolahan data yang menunjukkan bahwa tidak signifikannya antara planning dengan management konflik yang berdampak pada variabel Y yaitu kolaborasi.

Begitu juga dengan indikator yang kedua adalah tidak adanya trust antar lembaga, yang memungkinkan tidak terjalannya koordinasi yang baik, mengakibatkan beberapa lembaga/institusi bekerja tidak dalam satu garis koordinasi. Tidak selesainya permasalahan kebakaran hutan dan lahan, menjadi permasalahan tahunan, menjadi titik berat jika trust tidak dimiliki oleh masing-masing lembaga dalam menyelesaikan karhutla di Provinsi Riau.

Jika dalam bentuk grafik maka grafik koefesienya sebagai berikut:

**Diagram 5.1 Grafik Path Coefficient Antar Variabel**



Sumber: Analisis Smart PLS, 2016

Hubungan agreement dengan conflict dan conflict terhadap collaboration adalah minus berwarna merah dan leadership, planning, dan trust berwarna hijau mempunyai hubungan yang sangat signifikan yaitu ( $<0.005$ ) dengan masing-masing koefisiennya -0,198, -0,080, dan 0,029. Untuk lebih jelasnya seperti matrik di bawah ini yaitu koefisien antar variabel.

**Tabel 5.8 Matrik Koefisien Antar Variabel**

	Agreement	Collaboration	Leadership	Management ...	Planning	Trust
Agreement				-0.198		
Collaboration						
Leadership				0.029		
Management ...		-0.080				
Planning				0.239		
Trust				0.352		

*Sumber:* Analisis Smart PLS, 2016

### **II.1.2 Social Network Analysis**

Dalam analisis jaringan sosial aktor merujuk pada organisasi pemerintah, individu, masyarakat, NGOs dan sebagainya yang terlibat dalam hubungan sosial (Everton, 2012). Sedangkan menurut Anklam (2014) SNA menggambarkan struktur jaringan sebagai properti yang paling nyata dari jaringan. Anklam menjelaskan bahwa struktur jaringan memiliki beberapa pola yang khas meskipun variasi dalam struktur tak terbatas. Pola dasar adalah: struktur terpusat, kelompok, dan inti dari jaringan (Anklam, 2014). Analisis jaringan sosial digunakan sebagai alat

pengukuran untuk menggambarkan jaringan setruktur organisasi, analisis jaringan membantu untuk menganalisis struktur jaringan hubungan antar ogranisasi, khususnya stakeholders yang terlibat dalam penanganan Karhutla di Provinis Riau. Stakeholders yang manakah memiliki kewenangan untuk mengatasi semua kebakaran hutan dan lahan yang melibatkan semua pemangku kepentingan di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten, Kecamatan dan Desa.

Analisis ini menjelaskan struktur jaringan antara *stakeholders* dengan memberikan gambaran pada kepadatan topologi jaringan yang di bangun oleh *stakeholders* saat ini. Untuk memastikan seberapa terpusat jaringan antar stakeholdes, analisa SNA menggunakan enam parameter yaitu dengan menggunakan *density, betweenness centrality, closeness centrality, eigenvector centrality, diameter, and average distance*, untuk menentukan organisasi/ lembaga mana yang paling berperan dalam penanganan Karhutla di Provinsi Riau. Dimana Gubernur adalah tingkat tertinggi dalam pemerintahan Provinsi sebagai koordinator dalam memberikan instruksi kepada masing-masing institusi, sedangkan pada saat penanganan karhutla ada beberapa lembaga/institusi yang lebih berperan seperti diilustrasikan pada **gambar 5.5**



merupakan institusi-institusi yang memiliki kewenangan besar dibanding dengan stakeholder lainnya dalam penanganan karhutla di Provinsi Riau.

SNA seperti yang ditunjukkan pada gambar di atas memiliki kepadatan atau *Graph Density* yang digunakan untuk membandingkan jaringan yang diringkas oleh sejumlah metrik (Lieberman, 2014). *Graph density* didefinisikan sebagai jumlah total hubungan dalam jaringan dibagi dengan total jumlah kemungkinan ikatan jaringan. Poinnya bahwa kepadatan jaringan berkisar 0,0-1,0. Dalam "networks" dengan kepadatan 0,0, menunjukkan tidak adanya hubungan jaringan antara aktor, sementara jika dengan kepadatan 1,0 adanya kemungkinan hubungan jaringan di antara aktor (Everton, 2012).

Berdasarkan hasil analisa data menunjukkan bahwa nilai *graph density* yaitu 0,54 yang berarti memiliki relatif sedikit, artinya pola hubungan antara lembaga sangat kecil dalam membangun kerjasama dalam penanganan karhutla di Provinsi Riau. Sehingga dapat diartikan juga bahwa kolaborasi yang dibangun belum berjalan. Sedangkan jika sekor kepadatan tinggi akan menunjukkan jaringan struktur antara lembaga yang lebih baik. Hal ini dapat dibuktikan dengan hasil wawancara pada salah satu lembaga pemerintahan di Provinsi Riau yaitu Badan Perencanaan Pembangunan.

*“Terkait penanganan karhutla ada tim Satgas yang berkoordinasi, kita Bappeda kan ada kesibukan yang lain, tapi tim dari BLH juga ada yang menjadi mitra dalam penanganan karhuta (Nesi, 2016) ”*

Sementara itu, tidak adanya koordinasi yang terbangun padahal banyaknya aktor yang terlibat dalam menanganu karhutla. Keadaan tersebut bisa dipicu oleh kelembaman birokrasi karena banyaknya departemen yang terlibat sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak bisa cepat untuk merespon persoalan.

**Tabel 5.9 Data metrik setruktur jaringan, 2016**

<b>Metric</b>	<b>Value</b>
Vertices	96
Unique edges	2372
Diameter	2
Average Distance	1,43
Graph Density	0,54

Metrik selanjutnya adalah diameter jaringan (*Diameter*), diameter jaringan mengacu pada "garis terpanjang dan bisa menunjukkan seberapa tersebar jaringan tersebut. Everton menjelaskan bahwa jaringan dengan diameter besar mungkin lebih terdesentralisasi dari yang kecil (Everton, 2012). Besar diameter jaringan yang dimiliki oleh masing-masing stakeholders adalah 2, nilai ini menunjukkan bahwa jarak terpanjang antara aktor dalam berkolaborasi sebanyak 2, dan karekteristik jaringannya adalah jaringan terpusat (*betweeness centrality*), *betweeness centrality* adalah untuk mengukur seberapa besar kemungkinan satu lembaga/intitusi berpengaruh secara langsung ke lembaga/intitusi lainnya dalam struktur jaringan (Lieberman, 2014). Hal ini

juga dijelaskan oleh Everton bahwa *betweenness centrality* adalah variasi dari nilai *betweenness* sentralitas aktor dalam jaringan. Semakin besar indeks sentralisasi sebuah jaringan, semakin besar kemungkinan seorang aktor dalam jaringan akan memiliki nilai *betweenness* tinggi dibandingkan dengan aktor lainnya. *Betweenness centrality* mengukur sejauh mana aktor terletak antara aktor-aktor lain dalam jaringan (Everton, 2012). Berdasarkan hasil analisa menunjukkan bahwa minimum *betweenness centrality* adalah jaringan dalam berkolaborasi kurang terpusat pada satu institusi, dan lamban dalam membangun komunikasi antar lembaga/institusi dalam menangani kebakaran lahan dan hutan. Hal ini juga sesuai dengan hasil interview salah satu lembaga pemerintahan yaitu Bapeda Provisis Riau.

*“Dari bidang perencanaan itu terkait dengan infrastruktur dan lingkungan hidup, harusnya BPBD juga terlibat seperti perencanaan ekosistem diurus pada bidang saya, seperti halnya kalau kegiatan di BLH itu ada masyarakat peduli api dan rapat koordinasi untuk kegiatan dilapangan. Badan penanggulangan bencana juga kami libatkan yang dibahas dalam perencanaan di Bapeda, (Nesi, 2016)”*.

Otoritas pengambilan kebijakan dalam penanggulangan karhutla selama ini kewenangan tersebut tersentral berada di Presiden, kedua adalah peraturan dari KLHK terkait dan tidak ada satupun peraturan di tingkat kabupaten yang berhubungan dengan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Hal ini tidak dapat dipungkiri bahwa kolaborasi yang dibangun hanya tersentral pada satu institusi saja dan sulitnya kolaborasi tersebut dibangun.

*Average distance* mengacu pada panjang rata-rata semua jalur terpendek antara semua aktor dalam jaringan. Everton berpendapat berpendapat bahwa Informasi harus tersebar lebih cepat melalui jaringan dengan jarak rata-rata yang lebih rendah dibandingkan dengan jarak rata-rata yang lebih tinggi. Sedangkan jaringan kewenangan yang dimiliki (*Average distance*) adalah 1,43 untuk jarak rata-rata nilai metrik, ini berarti bahwa jarak rata-rata antara hubungan jaringan stakeholders relatif besar, hal ini menunjukkan proses komunikasi yang panjang untuk membangun sebuah kolaborasi dan komunikasi antar lembaga karena kewenangan yang dimiliki relatif besar oleh satu intitusi/lembaga. Hal ini seperti yang dikemukakan oleh salah satu camat di Kabupaten Bengkalis:

*“lembaga yang kerjasama untuk mengurus kebakaran tersebut, bagaimana koordinasinya (pusat, provinsi, missal ada bantuan asing datang siapa yang mengkoordinasi, kementerian maupun pemerintah daerah). Karena dana yang dikeluarkan itu tidak jelas dan koordinasinya tidak matang. Maka rekomendasinya harus ada peraturan khusus yang mengatur terkait intigasi bencana kebakaran” (Camat Bengkalis, 2016).*

## **II.2 Sentralitas dalam kolaborasi**

Metrik untuk sentralitas di tunjukkan pada **tabel 5.10**. metrik ini mengukur jaringan dengan tujuan untuk mengukur dan menentukan tingkat sentralitas dalam membangun jaringan kolaborasi. Berdasarkan metrik bahwa jaringan cukup terpusat dalam membangun jaringan kolaborasi antar stakeholders.

**Table 5.10 Data metrik sentralitas dalam kolaborasi, 2016**

<b>Metrics</b>	<b>Value</b>
Minimum Closeness Centrality	0,006
Maximum Closeness Centrality	0,011
Average Closeness Centrality	0,008
Median Closeness Centrality	0,006

**Tabel 5.11 Data metrik sentralitas dalam kolaborasi, 2016**

<b>Metrics</b>	<b>Value</b>
Minimum Betweenness Centrality	2,221
Maximum Betweenness Centrality	57,923
Average Betweenness Centrality	21,490
Median Betweenness Centrality	2,221

Analisis sentralitas bertujuan untuk menemukan aktor terpusat dalam jaringan berdasarkan pada tingkat sentralitas. Aktor sentral dalam jaringan memiliki kontrol atas memberikan instruksi dan informasi keseluruhan stakeholders secara efektif dan efisien, dalam kasus penanganan karhutla, pemerintah Provinsi Riau telah menunjukkan bahwa gubernur sebagai lembaga/institusi yang berperan langsung dalam menanggapi kasus kebakaran lahan dan hutan. Maka dari pemerintah Provinsi Riau harus membentuk koordinasi untuk memastikan

membangun kolaborasi berjalan dengan baik. Namun gambaran yang sangat berbeda muncul pada saat penanganan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, yang menunjukkan bahwa lembaga/institusi seperti BPBD, Siter Rem, Brimob Polda, BMKG, BKSDA, dan BLH sebagai aktor yang berperan langsung dalam penanganan karhutla.

Sedangkan **tabel 5.11** menunjukkan beberapa aktor pada jaringan dengan nilai tertinggi dimulai dari tingkat *Degree centrality*, *Betweenness centrality*, dan *closeness centrality*. Struktur jaringan menunjukkan bahwa ada 7 lembaga/institusi yang memiliki nilai *degree centrality* Tertinggi, selain itu juga, tingkat *betweenness centrality* menempatkan keenam lembaga tersebut sebagai aktor sentral dalam setruktur jaringan yang berperan penting dalam penanganan karhutla. Meskipun Gubernur merupakan sebagai pemberi intruksi dan koordinator dalam struktur jaringan, pengukuran jaringan menunjukkan sebaliknya, bahwa keenam lembaga tersebut memegang peran penting dalam penanganan Karhutal di Provinis Riau seperti yang digambarkan dalam table di bawah ini.

**Tabel 5.12 Data metrik aktor dalam konteks *degree centrality*, *betweenness centrality* dan *closeness centrality*, 2016**

Metrics Value		
Eginvector Centrality	Betweenness Centrality	Closeness Centrality
BPBD 0,17	BPBD 57,923	BPBD 0,011
Siter Rem 0,17	Pol PP 57,923	Siter Rem 0,011

BKSDA 0,17	Siter Rem 57,923	BKSDA 0,011
Pol PP 0,17	BKSDA 57,923	Basarnas 0,011
Pom TNI 0,17	BMKG 57,923	Pol PP 0,011
Damkar 0,17	KEJATI 57,923	BMKG 0,011
BLH 0,17	Damkar 57,923	DISCIPYA 0,011
<b>Note:</b> berkisar 0,0 -1,0. (<1,0 Relatif kecil) (>1,0 Relatif Besar)		

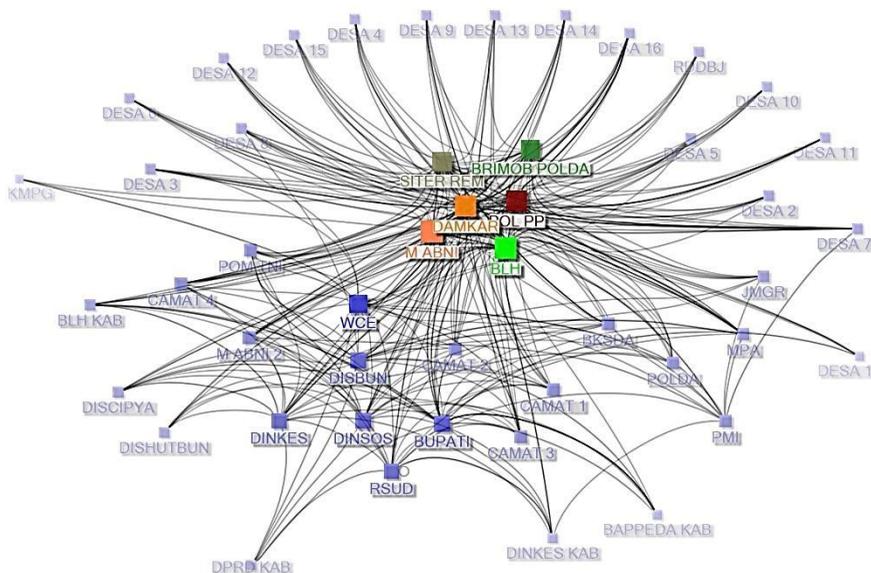
Berdasarkan data tersebut dalam diketahui bahwa dari 96 aktor yang terlibat hanya 7 lembaga/institusi yang memiliki nilai tertinggi yaitu 0,17 dibandingkan dengan lembaga lainnya, terutama dari indikator *eginvector centrality*. Menurut Eveton *eginvector centrality* adalah untuk mengasumsikan hubungan dengan aktor yang sangat sentral lebih penting daripada hubungan dengan aktor pinggiran, sehingga bobot hubungan aktor disimpulkan dengan aktor-aktor lain berdasarkan skornya mulai dari nilai terendah dan tertinggi (Everton, 2012). Atau dapat diartikan sebagai aktor yang paling berpengaruh dalam struktur jaringan sosial. Analisa data tersebut menunjukkan bahwa ada tujuh lembaga/istitusi yang sangat berpengaruh dalam penanganan karhutla di Provinsi Riau, walaupun pada dasarnya ketujuh aktor tersebut merupakan aktor yang tidak memiliki power dalam memberikan

koordinasi tetapi merupakan aktor yang dominan dalam keterlibatan penanganan karhutla, seperti halnya BPBD sebagai lembaga penanganan bencana daerah, terkait anggaran tidak dipungkiri bahwa sangat berpengaruh dalam penanganan karhutla, yaitu sekitar sekitar 41 milyar anggaran yang digunakan pada tahun 2016. Sehingga nilai *eigenvector centrality* dan *closeness centrality* bahwa BPBD sebagai salah satu lembaga yang dominan dalam hal tersebut.

### **II.3 Kolaborasi Tingkat Kabupaten**

Struktur jaringan di tingkat kabupaten menunjukkan pada aktor yang terlibat langsung dalam menagani kebakaran hutan dan lahan di tingkat kabupten, khususnya kabupaten Bengkalis sebagai lokasi dalam penulisan ini. Bupati adalah tingkat tertinggi dalam pemerintahan kabupaten dan sebagai koordinator dalam memberikan instruksi maupun kepada masing-masing lembaga/institusi tersebut, namun gambaran yang sangat berbeda muncul pada saat penanganan kebakaran hutan dan lahan di kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau, yang menunjukkan bahwa lembaga/institusi seperti Brimob Polda, Pol PP, Damkar, BLH, Manggala Abni, dan Siter Rem, sebagai aktor yang langsung terlibat di lapangan saat penanganan Karhutla seperti diilustrasikan pada **Gambar 5.6.**

**Gambar 5.6 Link grafik dari Stakeholders di Tingkat Kabupaten berdasarkan aktor penanganan kabakaran di lapangan, 2016**



Network analisis yang digunakan pada tingkat kabupaten yaitu dengan 47 stakeholders yang terlibat dalam penanganan karhutla. Dapat diketahui bahwa metrik pertama memiliki kepadatan (*Graph Density*) yaitu 0,28 yang berarti memiliki relatif sangat kecil hubungan antara lembaga dalam membangun kerjasama di tingkat pemerintahan kabupaten dalam menangani karhutla. Sedangkan jika skor kepadatan tinggi akan menunjukkan jaringan struktur antara lembaga yang lebih baik. Artinya kolaborasi yang dibangun oleh pemerintah tingkat kabupaten belum berjalan. Dapat diketahui bahwa dari 6 institusi yang

paling dominan merupakan lembaga yang tidak memiliki kekuasaan dalam membuat koordinasi. Sama halnya dengan terjadinya dilapangan, masing-masing lembaga bekerja dalam menangani karhutla, tidak adanya satu garis koordinasi, mereka bekerja berdasarkan tupoksi yang ada walaupun dalam keadaan darurat, hanya saja lembaga mana yang paling duluan tiba di lapangan saat memadamkan api, maka disitulah masing-masing institusi bekerja.

Metrik untuk sentralitas di tunjukkan pada **tabel 5.13** metrik ini mengukur jaringan dengan tujuan untuk mengukur dan menentukan tingkat sentralitas dalam membangun jaringan kolaborasi. Berdasarkan metrik bahwa jaringan cukup terpusat dalam membangun jaringan kolaborasi antar stakeholders.

**Table 5.13** Network Data Statistik di Tingkat Kabupaten

<b>Metric</b>	<b>Value</b>
Vertices	47
Unique edges	296
Diameter	3
Average Distance	1,68
Graph Density	0,28

Perbandingan struktur jaringan secara keseluruhan di Provinsi Riau dibandingkan dengan struktur jaringan di tingkat kabupaten Bengkalis digunakan sebagai analisa keterlibatan stakeholders yang memiliki wewenang dalam menangani karhutla, tabel dibawah ini menunjukkan

perbandingan nilai metrik aktor secara keseluruhan dan aktor di tingkat kabupaten.

**Table 5.14 Perbandingan Jaringan Stakeholders di Secara keseluruhan dan tingkat Kabupaten, 2016**

Metrics	Value	
	All Stakeholders	Region Level
Vertices	96	47
Unique edges	2372	296
Diameter	2	3
Average Distance	1,43	1,68
Graph Density	0,54	0,28

Struktur jaringan secara keseluruhan memiliki nilai graph density sebesar 0,54, dan 0,28 di tingkat kabupaten, nilai dari kedua menunjukkan kolaborasi yang dibangun sangatlah sedikit dan belum ada nya terbangun komunikasi yang baik antar lembaga/institusi baik secara keseluruhan dan tingkat kabupaten dalam menangani kebakaran hutan dan lahan di Provinsi riau. Hal yang menarik adalah pada diameter metrik perbandingan, jaringan di tingkat kabuapten memiliki diameter dengan nilai (3) sedikit lebih besat di bandingkan secara keseluruhan yaitu dengan nilai diameter (2), angka tersebut menunjukkan relatif kecil, artinya bahwa diameter dengan nilai tersebut stakeholders yang terlibat mampu memberikan informasi lebih cepat kepada antar lembaga/instansi. Jika dibandingkan dengan antara nilai graph density dengan diameter jaringan, menegaskan bahwa, cepat dalam memberikan informasi terkait

penanganan kebakaran hutan dan lahan, tetapi belum adanya terbangun komunikasi dan kolaborasi antar lembaga dengan baik. Karakteristik jaringan terpusat yang dibangun (*betweenness centrality*) dalam membangun kerjasama antar lembaga sangatlah kecil dalam koneksi antar lembaga, artinya belum ada terbangun satu instruksi dan komunikasi dalam menangani karhutla di provinsi Riau.

Dalam perbandingan ini menunjukkan bahwa banyak stakeholders yang terlibat dalam menangani karhutla, dan sangatlah kecil kolaborasi lintas sektor yang dibangun berdasarkan hasil pengukuran pada setiap jaringan yang dibangun, tidak dapat dipungkiri bahwa hal ini menjadi salah satu faktor lambannya dalam menangani kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada setiap tahunnya.

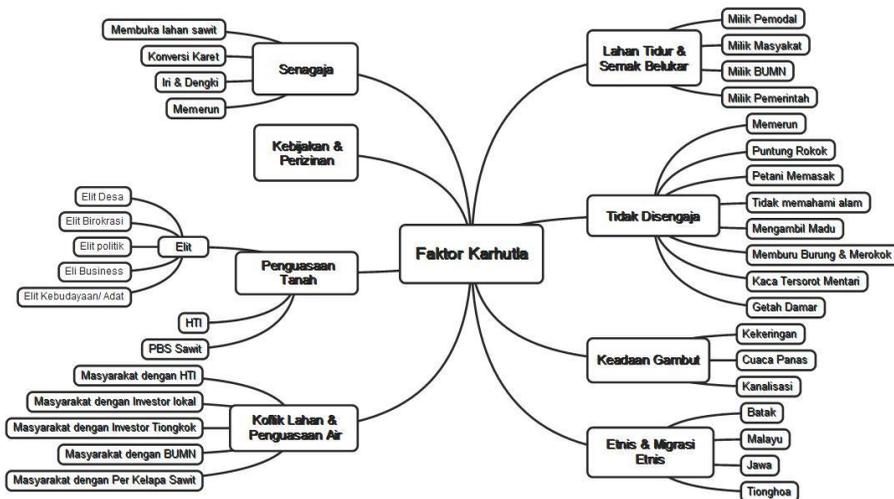


## BAB VI KELEMBAMAN BIROKRASI

### I. Pengantar

Dalam bab ini akan dianalisis kelembaman birokrasi dari aspek kewenangan atau legitimasi, struktur organisasi, Prosedur dan Cost. Kasus-kasus yang berulang setiap tahun seputar karhutla dalam lima belas tahun terakhir sebagaimana yang diperlihatkan pada bab sebelumnya mengindikasikan adanya persoalan kelembaman birokrasi baik di tingkat lokal maupun tingkat pusat.

**Gambar 6.1 Mind Map Faktor Penyebab Terjadinya Kebakaran di Kabupaten Bengkulu**



Sumber: Hasil analisis temuan di lapangan

Konsep kelembaman birokrasi ini menjadi sangat relevan dalam menganalisis penanganan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, khususnya di Provinsi Riau, yang jika dilihat dari sejarahnya sudah berjalan paling tidak selama 19 tahun belakangan. Kelembaman birokrasi ini tercermin dalam hal bagaimana birokrasi sering dinilai lamban dalam menangani kejadian yang rutin terjadi setiap tahunnya sehingga dampaknya masih terus dirasakan baik oleh masyarakat Indonesia sendiri hingga ke Negara-negara yang berbatasan misalnya Singapura dan Malaysia yang sering mengakibatkan munculnya permasalahan dalam hubungan luar negeri dengan Negara-negara tersebut.

Secara sederhana, seharusnya dengan diketahuinya faktor-faktor penyebab kebakaran, waktu-waktu puncak kebakaran, sifat kebakaran, karakteristik lahan terbakar, dan berbagai informasi-informasi penting yang lain, birokrasi pemerintah dengan segala daya dukung sumber daya yang ada bisa lebih baik dalam mengoptimalkan berbagai tindakan antisipatif atau pencegahan agar kejadian serupa tidak terjadi setiap tahunnya. Kebakaran selama bertahun-tahun juga sebenarnya memberikan deposit berupa data dan informasi yang sangat penting dalam penanganan karhutla di tahun-tahun berikutnya. Terulangnya karhutla setiap tahun menunjukkan bahwa aparat birokrasi gagal belajar dari akumulasi pengetahuan yang tersedia, sekaligus gagap dalam menciptakan prosedur belajar untuk masa yang akan datang.

Informasi tersebut menjadi dasar pengambilan keputusan terkait laingkah-langkah preventif dalam pengendalian karhutla. Akan tetapi dari tahun ke tahun kejadian serupa nyaris dipastikan akan terulang kembali,

di mana bulan September atau Oktober menjadi pemuncak dari kasus-kasus karhutla. Birokrasi seakan tidak memiliki pengetahuan apapun terhadap manajemen penanggulangan bencana. Perangkat yang ada berupa ilmu pengetahuan, sistem hukum, administrasi Negara, tata kelola penyelenggaraan Negara, semua seperti sia-sia. Apa yang terjadi selama belasan tahun ini sesungguhnya merefleksikan absennya *maintenance* yang kontinyu terhadap mekanisme birokrasi yang sudah terbangun. Birokrasi jadi sistem yang gemuk, lamban, dan tidak responsif. Padahal dengan merujuk pada filsafat awal dari kemunculan birokrasi, birokrasi itu diciptakan untuk menangani pekerjaan-pekerjaan dalam skala besar atas nama rasionalitas, efisiensi dan efektifitas.

Pada perkembangannya, rasionalitas birokrasi ternyata bukan jaminan untuk bisa selalu menghadirkan *output* atau hasil yang memuaskan. Kekecewaan banyak pihak terhadap kinerja birokrasi yang lamban dalam bencana kabut asap menjadi bukti dari output yang tidak memuaskan tersebut. Levit dan March (1988:320) sebenarnya sudah pernah mencoba menjawab pertanyaan kenapa birokrasi menjadi bebal dan lamban, yang merupakan tendensi dari *bureaucratic inertia*, yaitu tak tanggap dengan kondisi yang dihadapi, tak mampu belajar dari masa lalu, dan gagal menciptakan prosedur belajar untuk masa datang.

Jika diterapkan pada kasus kebakaran hutan dan lahan akhir-akhir ini, itulah yang terjadi dengan birokrasi kita. Birokrasi mengalami kekebalan. Birokrasi pemerintah dalam banyak pernyataannya seringkali menyalahkan kurangnya personel, anggaran, dan luasnya lahan sebagai kambing hitam dari kelambanan dalam penanggulangan karhutla

menunjukkan kegagalan birokrasi merespon kondisi yang dihadapi. Sebagai contoh, salah satu kendala alam yang disampaikan oleh Dinas Kehutanan Provinsi Riau adalah minimnya air pada saat musim kemarau. Koordinasi antara provinsi dengan kabupaten juga dikeluhkan menjadi salah satu kendala, misalnya ketika dinas kehutanan provinsi minta data ke dinas kehutanan di tingkat kabupaten/kota sering mengalami kesulitan (wawancara). Padahal 19 tahun karhutla di Riau seharusnya mampu menjadi pembelajaran yang baik dalam hal koordinasi antar birokrasi pemerintahan.

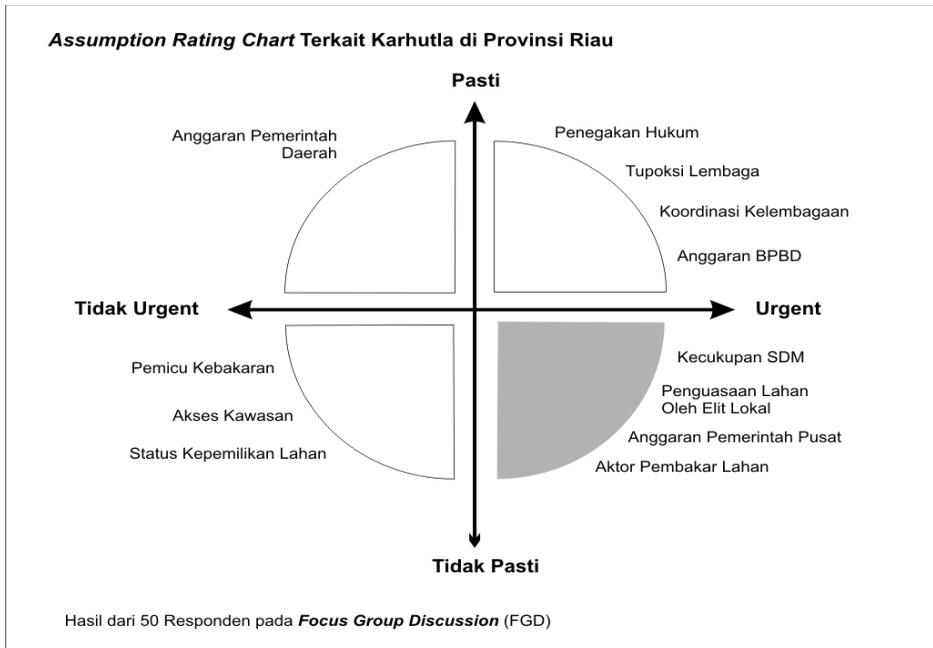
Salah satu penilaian tentang lambannya birokrasi dalam menangani Karhutla datang dari Komnas HAM. Ketua Tim Pengamatan Situasi HAM sebagai Dampak Asap Kebakaran Hutan dan Lahan, Sandriyati Moniaga menuturkan, pemerintah belum memulihkan hak atas kesehatan masyarakat yang terpapar asap. Kondisi seperti ini menurutnya terjadi sebagai akibat dari lemahnya perencanaan, termasuk identifikasi jumlah penduduk yang potensial terdampak dan sudah terpapar asap bertahun-tahun. Selain kelambanan birokrasi, Komnas HAM juga mendapati kuatnya indikasi pelanggaran HAM terkait penanganan asap karhutla. Komnas HAM menemukan adanya pengabaian hak atas kesehatan, pendekatan yang sangat teknis atau berorientasi pada pemadaman api, dan penegakan hukum yang diskriminatif. Hal-hal tersebut merupakan hasil pemantauan dan kajian Komnas HAM bersama ICEL (Indonesian Center for Environmental Law) pada tahun 2016 (tribunnews.com, 2016).

Deputi Bidang Penanganan Darurat BNPB juga kecewa terhadap kelambanan pemerintah daerah Provinsi Riau yang belum

mempersiapkan secara matang rencana aksi pencegahan polusi asap dan kebakaran lahan. Kekecewaan BNPB tersebut cukup berasal karena pada rapatkoordinasi persiapan penanggulangan bencana asap di kantor Gubernur Riau, banyak pejabat kabupaten/kota di Riau yang tidak hadir. (antaranews.com, 2014). Kepala Pusat Data Informasi dan Humas BNPB Sutopo Purwo Nugroho menambahkan pemerintah daerah di Riau seharusnya bisa lebih proaktif dengan mengeluarkan peraturan maupun kebijakan untuk mencegah potensi kebakaran lahan akibat ulah manusia. Namun Gubernur Riau dan pemerintah daerah di 12 kabupaten/kota belum membuat rencana aksi yang lebih detail dalam upaya preventif. Deklarasi Gubernur Riau untuk menempatkan lima orang di desa tiga orang di kecamatan tenaga pemadam kebakaran ternyata belum disusun pada tingkat kabupaten/kota (antaranews.com, 2014).

Penilaian terhadap kelambanan kinerja pemerintah daerah juga datang dari Dirjen Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim KLHK, Raffles B. Panjaitan juga menilai bahwa meluasnya karhutla di Sumatera, terutama di Riau dan Jambi akibat sikap lamban para gubernur dalam menetapkan status siaga darurat. Sebab tanpa status tersebut BNPB tak bisa segera bertindak untuk melakukan operasi pemadaman (radarpekanbaru.com, 2015).

Hal ini juga sejalan dengan temuan hasil dari FGD yang dilakukan dengan melibatkan stakeholder yang terlibat di dalam karhutla.



Sumber: Hasil olah data FGD di Balai Konservasi Sumber daya alam, Riau 2016

Berdasarkan hasil *forum group discussion* yang dilakukan pada 24 Agustus 2016 di balai besar konservasi sumberdaya alam (BKSDA), ada beberapa isu yang memiliki tingkat urgensitas nya tinggi tapi belum bisa ditangani hingga sampai saat ini, yang pertama adalah **masalah kecukupan SDM**, Kebakaran hutan merupakan salah satu kasus yang dapat penanganan khusus di mulai dari pembangunan SDM, perilaku manusia dalam kebiasaan membuka lahan dengan cara membakar, dan juga pembangunan SDM di tingkat pemerintahan.

Tidak sadarnya akan kebiasaan membuka lahan dengan cara membakar adalah suatu kegagalan penegakan hukum, hal ini juga terkait pada kegagalan membuat efek jera kepada masyarakat terhadap kebiasaan masyarakat membuka lahan dengan cara membakar. Sebelumnya masyarakat masih banyak melakukan *Illegal Longing* dan lahan dimanfaatkan menjadi lahan perkebunan. Pada saat ini, lahan dibakar dan dibiarkan untuk beberapa saat kemudian di dimanfaatkan menjadi lahan perkebunan, hal yang harus diperhatikan adalah memutus mata rantai pelaku yang terlibat, adanya unsur kepentingan baik kepentingan dari masyarakat maupun kepentingan dari lembaga, kepentingan masyarakat ditumpangi dengan kepentingan lembaga, sehingga tidak seimbang terhadap keinginan kehutanan dan keinginan perkebunan, misalnya kepentingan lembaga di kawasan konservasi keluarnya sertifikat di areal tersebut yang pada dasarnya pengeluaran sertifikat penggunaan lahan dibiayai oleh Negara.

Sedangkan kepentingan masyarakat ada pada ketika desa mengeluarkan surat pertanahan atau surat keterangan kepemilikan tanah. Secara hukum, lembaga yang bisa mengeluarkan surat keterangan kepemilikan lahan adalah BTN dan KLHK, sedangkan di provinsi Riau di beberapa desa bisa mengeluarkan surat keterangan tersebut dalam bentuk letter check, sehingga dalam hal ini penataan regulasi sangat diperlukan dalam rangka memutus mata rantai pelaku pembakar maupun aktor-aktor yang terlibat dalam Karhutla.

Menurut tingkat pelaksana di lapangan (Mangala Abni) Sosialisasi kebakaran kepada masyarakat hingga saat ini belum efektif, dilihat dari

salah satu desa yang ditunjuk sebagai desa patroli dan relawan kabakaran hingga saat ini masih terjadi kebakaran, hal ini disebabkan juga kesadaran masyarakat masih sangat rendah, dan sulitnya mengidentifikasi pelaku dikarenakan domisili masyarakat pemilik lahan itu tidak bertempat di daerah tersebut, sehingga sulit pada saat patroli di lapangan dan mengidentifikasi pemilik lahan yang terbakar.

## II. Faktor Kelembaman

### II.1. Kewenangan dan Legitimasi

Untuk melihat kewenangan dan legitimasi itu berada di struktur birkrasi mana, bisa dilihat dari peraturan perundangan yang ada. Dalam penanggulangan karhutla, pemerintah sejak zaman Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pemerintah sudah mengeluarkan serangkaian peraturan perundangan baik UU, PP, Inpres maupun Permen. Hal ini bisa dilihat dari metrik berikut ini:

**Tabel 6.1 response regulations on Forest Fires**

No	Perundangan	Tentang	Subtansi	Periode
1	UU 24/ 2007	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Institution/ organization	SBY
3	Permen LHK 10/ 2010	Mekanisme Pencegahan Pencemaran atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan	Prevention 2, 3, 6, 7 Two hectares of burn 4 Organization 8, 10 Cost 15	SBY The Minister of LHK Gusti M. Hatta
4	Inpres 16/ 2011	Peningkatan	Emerge	SBY

		Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	Response	
5	Inpres 11/ 2015	Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan	Emerge Response	Jokowi
6	Permen KLHK 2016	Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdarkarhutla)	Institution of response	Jokowi Siti Nurbaya

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Berdasarkan peraturan perundangan tersebut, otoritas pengambilan kebijakan dalam penanggulangan karhutla selama ini kewenangannya tersentral di Presiden. Sebagaimana yang terjadi di masa Abdurrahman Wahid paska jatuhnya rezim Orde Baru dan paska terjadinya kebakaran hutan dan lahan hebat di tahun 1997/1998 dengan keluarnya PP. No. 4/2001 tentang Pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan. Sementara di masa Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) proses pengambilan kebijakan terkesan seporadis dimana saat terjadi kebakaran lahan dan hutan muncul Instruksi Presiden (INPRES) seperti inpres No. 16/2011. Begitupun di masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo dengan terbitnya inpres No. 11/ 15. Inpres tersebut berisi tentang intruksi presiden terhadap 20 Kementerian/ Badan, panglima TNI, Kepolisian, Kejaksaan, Gubernur dan Bupati dalam pengendalian karhutla.

Institusi kedua yang memiliki otoritas dalam pengambilan kebijakan adalah Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup (KLH) di masa SBY dan Kementiran Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK)

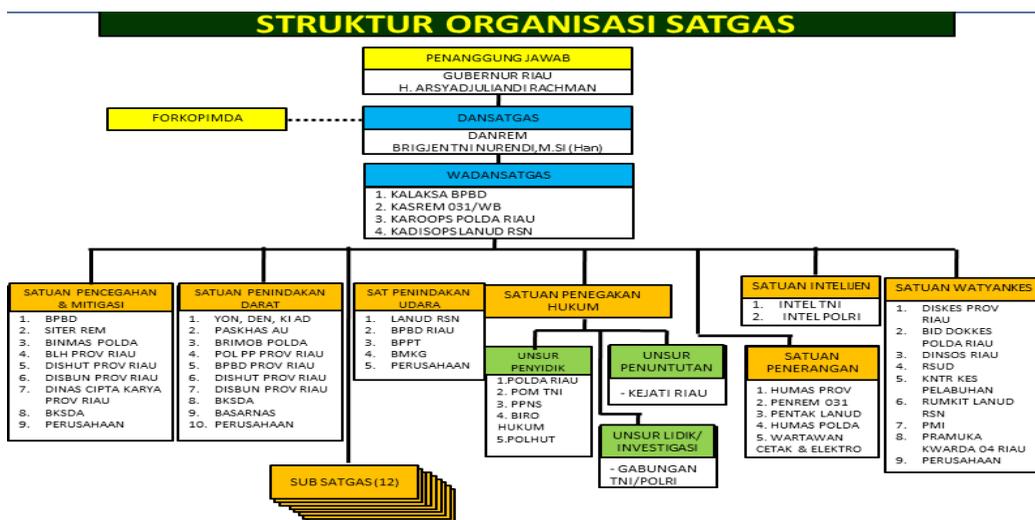
di masa Joko Widodo. Seperti di tahun 2010 KLH mengeluarkan Permen No. 10/ 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan. Sementara di tahun 2016 KLHK mengeluarkan Permen No. 32 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdarkarhutla). Di level Provinsi di tahun 2014 dengan mengacu kepada Inpres 16/2011 munculah Peraturan Gubernur (Pergub) Riau No. 11 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdarkarhutla). Sementara di level Kabupaten tidak ada satupun peraturan Bupati yang berhubungan dengan pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Dari sini nampak terlihat sebagaimana tesis yang disampaikan Asibuo (1992) bahwa kelembaman birokrasi terjadi akibat tersentralnya kewenangan di struktur pusat birokrasi. Padahal sebetulnya persoalan yang terjadi di level kabupaten. Akan tetapi pengambilan kebijakan strategisnya berada di level Presiden dan Bupati sebagai kepala daerah yang secara langsung berhadapan dengan persoalan tidak memiliki otoritas sama sekali untuk mengambil kebijakan-kebijakan strategis jangka menengah dan panjang. Di sisi lain sifat dari kebijakan tersebut general yang tidak melihat faktor perbedaan antar satu daerah dengan daerah lainnya. Hal tersebut diakibatkan oleh pendekatan top-down dalam proses pengambilannya. Sementara Pergub yang dikeluarkan di tingkat Provinsi sifatnya hanya teknis koordinatif tidak strategis-substantif.

## **II.2 Besarnya Struktur**

Faktor lainnya adalah terlalu besarnya organisasi yang terlibat dalam karhutla. Di level kementerian dan lembaga setingkatnya terdapat 23 lembaga yang diinstruksikan oleh Presiden untuk terlibat dalam penanggulangan Karhutla. Sementara di level Provinsi proporsinya jauh lebih besar dengan melibatkan 48 organisasi pemerintahan baik SKPD maupun institusi vertikal di bawah kementerian. Hal itu tidak jauh berbeda dengan proporsi organisasi yang terlibat di tingkat Kabupaten yang jumlahnya mencapai 32 institusi baik SKPD kabupaten maupun institusi vertikal.

**Gambar 6.2 Struktur Organisasi SATGAS**



Sumber: Dishut & Disubun Provinsi Riau, 2016

Keadaan tersebut bisa memicu terjadinya kelembaman birokrasi karena banyaknya departemen yang terlibat akan menyebabkan aktivitas organisasi tidak bisa cepat untuk merespon persoalan.

Kecepatan dari perubahan masalah tidak akan mampu diimbangi oleh lambannya pergerakan dari organisasi pemerintah di dalam melakukan respon tersebut (Asibuo, 1992; Rosenschold, 2014). Sehingga perlu adanya restrukturisasi dari pusdarkarhutla. Apalagi ditambah dengan situasi dimana terbentuknya pusdarkarhutla tersebut di tingkat kabupaten dan kota mengacu pada Inpres No. 11/ 2015 yang kemunculannya terkesan sangat reaksioner. Padahal idealnya pemerintah melakukan mind map terlebih dahulu dan mendengarkan masukan yang selama ini berkembang di tingkat daerah dan lokal.

Sementara itu keterlibatan masyarakat di dalam organisasi hanya diwakili institusinya melalui Masyarakat Peduli Apai (MPA). Kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya yang terinstitusikan di dalam lembaga-lembaga masyarakat bentukan sendiri tidak terakomodir. Padahal potensinya sangat besar jumlahnya baik yang berafiliasi terhadap agama, kebudayaan dan etnisitas maupun petani dan pemuda. Ditambah dengan keterlibatan militer yang berada di garis depan dalam melakukan respon terhadap karhutla. Masyarakat lokal di desa-desa melihat keterlibatan tersebut sebagai sesuatu yang mengancam bagi mereka. Sehingga setiap kali terjadi kebakaran, masyarakat selalu menghindar ketika melihat ada unsure militer. Sementara di masa lalu, dengan institusi dan kesadaran yang sudah terbentuk, masyarakat memiliki mekanisme tersendiri untuk secara bersama-sama melakukan gotong royong ketika terjadi kebakaran di titik-titik tertentu.

### **III.3 Muatan Peraturan Perundangan**

Faktor ketiga yang bisa dilihat adalah dari aspek muatan peraturan perundangan yang mengatur mekanisme penanggulangan karhutla. Tugas-tugas dari pusdarkarhutla, baik di tingkat pusat, provinsi maupun daerah secara rinci di atur di dalam permen KLHK 32/ 2016. Sifat dari pengaturannya sangat rigid dan detail sekali. Muatan yang ada mengatur fungsi-sungsi koordinasi dan tufoksi dari setiap institusi di tingkat pusat sampai ke institusi tingkat bawah yang secara langsung berhadapan dengan pemadaman api. Selain itu, peraturan perundangan tersebut mengatur sumber daya manusia yang diperlukan dan sarana-prasarana yang digunakan. Kerigitian aturan main tersebut secara langsung akan sangat berpengaruh terhadap kelembaman birokrasi (Asibuo, 1992; Rosenschold, 2014). Mengingat unsur-unsur birokrasi yang berada di bawah akan sangat sulit melakukan inovasi dalam penanggulangan teknis karhutla. Sehingga sifat dari struktur organisasi baik formasinya maupun kinerjanya akan sangat statis berpedoman pada aturan main dan SOP. Padahal di lapangan keadaan-keadaan darurat sangat menghendaki adanya keluwesan dari struktur birokrasi itu.

Di sisi lain pegawai-pegawai pemerintahan di level bawah yang secara langsung berhadapan dengan karhutla sangat patuh terhadap prosedur yang ada. Tidak memiliki keberanian untuk melakukan inovasi. Bahkan di lapangan ditemukan, aturan main dan SOP yang ada dijadikan sebagai tameng untuk berhadapan dengan siapa pun pihak yang bertanya. Jawaban-jawaban yang muncul dari setiap pertanyaan yang diajukan selalu dijawab dengan merujuk pada prosedur yang ada. Begitupun pembenaran terhadap tindakan-tindakan yang dilakukan di

lapangan, semuanya dijelaskan bahwa hal-hal tersebut dilakukan dengan mengacu pada prosedur yang ada. Sehingga terkesan aktivitas yang berada di tengah hutan atau di daerah yang sangat jauh dari Jakarta, dikendalikan oleh prosedur ketat yang dibuat di level pusat.

Dalam karhutla di Bengkalis, salah satu contoh dalam kasus tersebut bisa dilihat dari apa yang terjadi dalam karhutla di Desa Teluk Selancar kecamatan Bantan. Dimana di setiap kebakaran terjadi sekalipun Kecamatan memiliki mobil dan petugas DAMKAR tetapi kekuatan tersebut tidak diperbantukan karena menganggap bahwa tugas pemadaman dimiliki oleh BPBD-Damkar. Begitupun dengan kerja dari Manggala Agni yang bekerja di Daerah Operasional (Daops) karhutla sangat rigid; dilihat dari jumlah patroli yang dilakukan dalam setiap harinya, system komando, system pelaporan dan cara berkoordinasi dengan stakeholder lainnya. Di satu sisi aturan main yang rigid tersebut mampu menggerakkan personil secara teratur akan tetapi di sisi lain ketika muncul kasus-kasus tertentu yang sangat beragam di masing-masing Daops pasukan garis depan tersebut tidak berani melakukan tindakan-tindakan inovatif setrategis.

#### **II.4 Komitmen Pemerintah**

Beragam regulasi sebenarnya sudah disediakan untuk pengendalian maupun penindakan para pelaku karhutla, mulai dari Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, dan Undang-Undang

No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan. Namun tanpa adanya komitmen dari semua pihak, peraturan itu ternyata relatif mandul untuk mencegah berulangnya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Yang terbaru, Presiden Jokowi mengeluarkan Instruksi Presiden No. 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

Bahkan setelah kebakaran hebat lahan dan hutan pada tahun 2015 lalu ada beberapa langkah penting yang telah diambil oleh Presiden baik dalam bentuk keputusan maupun instruksi kepada bawahannya. Pada bulan Januari 2016 Presiden mengeluarkan peraturan Presiden (Perpres) No. 01 Tahun 2016 untuk membentuk Badan Restorasi Gambut yang bertanggungjawab untuk memetakan pengelolaan dan penanganan lahan gambut di tujuh provinsi. Pada pertengahan Agustus 2016 kembali Presiden mengadakan rapat terbatas yang khusus membahas penanganan karhutla. Di dalam rapat terbatas tersebut secara tegas Jokowi memerintahkan pembentukan posko karhutla hingga tingkat kecamatan, pemasangan peralatan pemantau tingkat kebasahan lahan gambut secara real time, dan juga mengintruksikan kepada setiap kepala daerah untuk segera menentukan status kedaruratan masalah asap di masing-masing daerah yang terindikasi menjadi sumber asap ([presidenri.go.id](http://presidenri.go.id), 2016).

Tidak hanya itu, pada awal September 2016 lalu Presiden juga mengintruksikan koordinasi yang lebih intensif antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Dalam Negeri, BMKG, BGR, TNI dan Polri dalam pencegahan dan penanganan karhutla

ini. Bahkan secara khusus Presiden Jokowi berpesan kepada Menteri KLHK, Siti Nurbaya, untuk tidak mundur dalam penegakan kasus-kasus karhutla guna menanamkan efek jera kepada perusahaan yang terlibat kasus karhutla.

Pada tanggal 14 September 2016, di bawah koordinasi kepala staf Kepresiden, Teten Masduki, dilakukan pertemuan yang membahas pencegahan dan penanggulangan karhutla sesuai perintah dan komitmen Presiden. Koordinasi ini melibatkan BRG, BNPB, Bareskrim Mabes Polri, Irjen Mabes TNI AD, BMKG, KLHK, dan Kemenko PMK. Dalam pengantar rapatnya, Teten Masduki menegaskan perlunya koordinasi intensif antar kementerian/lembaga minimal setiap bulan untuk terus memonitor dan berkoordinasi dalam penanganan masalah karhutla ini. Dampak kabut asap yang ditimbulkan Karhutla hingga ke nagara-negara tetangga rupanya memberikan tekanan politik tersendiri kepada Presiden ([presidenri.go.id](http://presidenri.go.id), 2016).

Untuk mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, pemerintah telah melakukan berbagai upaya. Salah satunya, Presiden Joko Widodo telah menginstruksikan pencabutan izin konsesi perusahaan-perusahaan yang kedapatan membakar hutan dan lahan. Melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), pemerintah akhirnya membekukan izin tiga perusahaan perkebunan. Pembekuan izin dilakukan karena ketiganya terlibat pembakaran hutan dan lahan. Pembekuan dilakukan setelah Kementerian LHK menurunkan tim investigasi di dua wilayah. Tim menemukan bukti kuat keterlibatan ketiga perusahaan dalam pembakaran hutan. Ketiga perusahaan yang

izinnya dibekukan adalah PT Langgam Inti Hibrindo (Riau) yang merupakan anak usaha PT Provident Agro Tbk, PT Tempirai Palm Resources (Sumatra Selatan), dan PT Waringin Agro Jaya (Sumatra Selatan). Kementerian LHK juga mencabut izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu-hutan alam (IUPHHK-HA) PT Hutani Sola Lestari di Riau. Sekretaris Jenderal Kementerian LHK Bambang Hendroyono mengatakan, dengan pembekuan izin tersebut ketiga perusahaan harus menghentikan operasi usaha sampai proses pidana selesai.

Menurut Hendroyono ketiga perusahaan harus memenuhi kewajiban di antaranya pengembalian lahan eks area kebakaran kepada negara paling lama 60 hari kalender. Kewajiban lain yang harus dipenuhi antara lain melakukan perubahan dokumen lingkungan dan upaya lain untuk mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan dan hutan. Sebagai terobosan baru untuk menimbulkan efek jera, perusahaan harus meminta maaf kepada publik melalui media massa nasional.

Adapun untuk perusahaan yang dicabut IUPHHK-HA, selain menghentikan semua kegiatan dalam bentuk apa pun di areal kerjanya, juga harus memenuhi semua kewajiban finansial yang belum terselesaikan. Perusahaan wajib membuat laporan kepada pemerintah sebagai pertanggungjawaban yang meliputi seluruh aspek kegiatan teknis dan finansial yang telah dilaksanakan (Metronews, 2016).

Pemerintah Provinsi Riau sebenarnya telah memiliki peraturan yang mendukung upaya-upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Paling tidak hal ini bisa dilihat dari keberadaan Peraturan Gubernur No 11 Tahun 2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan

Provinsi Riau. Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan (Pusdalkarhutla) didirikan bertujuan untuk memantapkan keterpaduan langkah dan tindakan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Di dalam Peraturan Gubernur tersebut dijelaskan bahwa setiap orang atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha dilarang melakukan pembakaran hutan, lahan, atau biomassa hasil tebas/tebang yang dapat menimbulkan dampak terhadap perusakan dan pencemaran lingkungan hidup.

Pusdalkarhutla berkedudukan di ibukota Provinsi Riau Pekanbaru yang akan menangani kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah lintas batas kabupaten/kota. Sementara Satuan Pelaksana Operasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Kabupaten/Kota berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota dan menangani kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah kabupaten/kota. Dalam Peraturan Gubernur tersebut juga diwajibkan kepada setiap badan usaha/penanggungjawab lahan usaha wajib menyiapkan perangkat/sarana/prasarana pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan/lahan. Demikian juga setiap orang/penggarap lahan di atas 2 hektar wajib membentuk Organisasi Tim Anti Api dan menyiapkan peralatan pemadaman kebakaran.

Terkait kewenangan, Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdalkarhutla) Provinsi memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan mengambil tindakan hukum terhadap setiap orang dan/atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha yang melakukan pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di areal usaha/lahan garapan pada wilayah lintas kabupaten/kota. Pusdalkarhutla

Provinsi juga memiliki kewenangan untuk mencabut ijin usaha atas pengelolaan hutan dan atau lahan perkebunan/pertanian. Adapun untuk Satlakops kebakaran hutan dan lahan di tingkat kabupaten kota memiliki kewenangan pembinaan, pengawasan dan mengambil tindakan hukum setiap orang dan/atau badan usaha/penanggungjawab lahan usaha yang melakukan pembakaran hutan dan lahan yang terjadi di areal usaha/lahan garapan pada wilayah kabupaten/kota. Selain itu Satlakops kebakaran hutan dan lahan di tingkat kabupaten/kota juga memiliki kewenangan untuk menghentikan secara langsung aktivitas/produksi perusahaan apabila dalam kegiatannya terbukti dengan sengaja atau akibat kelalaian menyebabkan terjadinya kebakaran hutan dan lahan di areal usahanya. Sayangnya, hingga saat ini belum ada laporan mengenai hasil monitoring dan evaluasi terhadap kinerja Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau, sehingga efektivitas lembaga tersebut dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan belum dapat dinilai.

Pada tahun 2016, Pemerintah Provinsi Riau juga telah menyatakan status siaga darurat Penanggulangan Asap Akibat Karhutla di Provinsi Riau pada bulan Maret sampai dengan Juni 2016 melalui keputusan Plt. Gubernur Riau Nomor Kpts. 218/II/2016 tanggal 7 Maret 2016 (PPID.menklh.go.id, 2016). Penetapan dan perpanjangan status siaga darurat Karhutla tersebut dilakukan sebagai upaya untuk memaksimalkan pencegahan penanggulangan bencana yang terjadi setiap tahun.

Meskipun sudah ada komitmen dari Presiden bahwa tahun 2016 harus bebas dari karhutla, dan meskipun pemerintah Provinsi Riau telah

menjalankan berbagai upaya penanggulangan karhutla, akan tetapi fakta menunjukkan bahwa sepanjang Januari hingga awal Juli 2016 sekitar 1300 sampai dengan 1500 hektar aral lahan dan hutan Riau terbakar. Sementara data hingga pertengahan bulan Oktober 2016 menunjukkan total lahan karhutla di Riau mencapai 3.810 hektar. Menurut klaim Komandan Satgas Karhutla Provinsi Riau, Brigjen TNI Nurendi, juga terjadi penurunan titik panas hingga 60 persen lebih. (antarasumber, 2016). Jumlah ini sebenarnya jauh menurun jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya di mana kebakaran mencapai 6.000 hektar hutan dan lahan (RiauPos, 2016). Tanpa mengurangi apresiasi terhadap jerih payah para petugas di lapangan, La Nina pada tahun ini yang mendatangkan musim kemarau basah di Indonesia dianggap juga berkontribusi terhadap menurunnya jumlah lahan dan hutan yang terbakar.

## **II.5 Aspek Anggaran**

Kasus-kasus yang terus berulang setiap tahun mengindikasikan adanya kegagalan strategi dan implementasi peraturan dalam menghadapi banyaknya faktor dan aktor yang bermain dalam persoalan karhutla. Namun demikian, setidaknya tingkat keseriusan pemerintah daerah tampak jelas dalam APBD di sektor kehutanan. Sangat mengherankan ketika dijumpai bahwa realiasi anggaran yang dialokasikan pemerintah daerah pada tahun 2009-2013 sektor kehutanan selalu lebih sedikit dari anggaran, hanya pada tahun 2012 realisasi anggaran sesuai dengan anggaran. Ini berarti, anggaran mengalami

kelebihan setiap tahunnya. Hal ini menimbulkan keraguan terhadap pemerintah dalam mengoptimalkan usaha dalam penanggulangan persoalan kehutanan. Mengapa anggaran tidak dimaksimalkan untuk memperkuat strategi dan implementasi kebijakan pemerintah? Padahal, banyak persoalan yang dihadapi Provinsi Riau di sektor kehutanan terutama karhutla.

**Tabel 6.2 Anggaran Dinas Kehutanan (2009-2013)**

TAHUN	Jenis Belanja			
	Tidak Langsung		Langsung / Program	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
2009	26,413,809,515.11	22,911,542,330.00	8,596,843,000.00	7,813,146,768.00
2010	25,702,318,784.00	20,556,623,858.00	13,041,152,400.00	10,802,335,854.00
2011	25,090,150,987.00	23,536,902,291.00	7,424,136,400.00	6,823,247,114.00
2012	26,336,080,564.00	26,336,080,564.00	23,386,036,485.00	14,698,163,445.00
2013	30,841,047,604.00	-	27,206,735,610.00	-

Sumber : FITRA Riau diolah dari Dokumen APBD 2009-2013

Karhutla yang terjadi setiap tahun seharusnya “memaksa” pemerintah baik pusat dan daerah untuk menjadikan penanggulangan karhutla sebagai prioritas anggaran. Tabel di atas menunjukkan bahwa kelebihan anggaran dalam 5 tahun adalah hampir mencapai separuh dari anggaran yang ditetapkan. Adapun rincian alokasi dana penanggulangan dapat dilihat dari tabel berikut.

**Table 6.3 Anggaran Penanggulangan Kebakaran Hutan Dinas Kehutanan**

No	Nama Kegiatan	2009	2010	2011	2012	2013
		Alokasi	Alokasi	Alokasi	Alokasi	Alokasi

1	Penanggulangan karhutla	500,000,000	1,000,000,000	500,000,000	750,000,000	750,000,000
2	Pelatihan Regu Pemadam karhutla	149,625,000	116,000,000		200,000,000	200,000,000
3	Pengadaan Sarana dan Prasarana Regu Pemadam Kebarakaran	-	-	-	2,000,000,000	
	<b>Total</b>	<b>649,625,000</b>	<b>1,016,000,000</b>	<b>500,000,000</b>	<b>2,950,000,000</b>	<b>950,000,000</b>

Sumber : FITRA Riau diolah dari Dokumen APBD Riau

Tabel di atas memperlihatkan bahwa anggaran terkait penanggulangan kebakaran hutan mengalami fluktuasi yang cukup ekstrim. Seperti di tahun 2010, alokasi Rp 1.016.000.000 sementara di tahun 2011 mengalami penurunan yang drastis menjadi Rp 500.000.000, tetapi di tahun 2012 melonjak naik karena adanya pembelian sarana dan prasarana hingga menjadi Rp 2.950.000.000.

Alokasi anggaran terkait hutan juga dapat dilihat penanggulangan karhutla juga tampak dalam tabel berikut:

**Table 6.4 Badan Lingkungan Hidup (BLH) Riau**

Nama Kegiatan	2009	2010	2011	2012	2013
	Alokasi	Alokasi	Alokasi	Alokasi	Alokasi
Koordinasi Pengendalian k	270,000,000	270,000,000		954,126,650	400,000,000
Peningkatan Kapasitas PUSDALKARHUTLA			350,000,000	274,252,000	
Sosialisasi Kebijakan Pencegahan	296,000,000	296,000,000	150,000,000		1,300,000,000
Pengumpulan Data	366,375,000	673,815,400			

Identifikasi Kondisi Existing Kerusakan Lingkungan Hidup Kawasan Hutan dan Non Hutan di Provinsi Riau		383,400,000			
Pengendalian Karhutla Berbasis masyarakat					500,000,000
<b>Total</b>	<b>932,375,000</b>	<b>1,623,215,400</b>	<b>500,000,000</b>	<b>1,228,378,650</b>	<b>2,200,000,000</b>
Anggaran (2009-2013)					<b>6,483,969,050.00</b>
Realisasi (2009-2012)					<b>3,950,923,090.00</b>

Sumber : FITRA Riau diolah dari Dokumen APBD Riau

Tabel di atas juga memperlihatkan kelebihan anggaran. Dengan kenyataan maraknya karhutla di Riau, seharusnya Pemerintah daerah dapat memaksimalkan anggaran dengan program-program dan strategi yang memadai. Setidaknya, jangan sampai anggaran hanya bersifat rutinitas belaka tetapi harus benar-benar disesuaikan dengan fakta yang ada di lapangan, sebagaimana Triono dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) menyebutkan “Tahun 2015, sedang besar-besarnya masalah kebakaran lahan. Tidak hanya di kebun tapi juga di lahan. Berkaitan dengan pencegahan, justru tidak menambah pengeluaran tetapi anggarannya sama. Oleh karena ada RPJM maka dikunci oleh pagu masing-masing. Seperti kehutanan dipagu 40 juta nanti naik 10 %, begitu sampai 5 tahun” (Wawancara tanggal 18 Februari 2016). Kelebihan anggaran pemerintah daerah terkait penanggulangan karhutla menyimpulkan bahwa pemerintah daerah tidak serius dalam

usaha penanggulangan dan tidak mampu merumuskan strategi berbasis fakta lapangan dan anggaran yang tersedia.

Di tahun 2015, saat karhutla sangat parah hingga merenggut nyawa, *Indonesia Budget Center* (IBC) menilai anggaran pemerintah untuk penanganan karhutla mengalami penurunan. Penulis senior IBC, Roy Salam, menyatakan bahwa anggaran tersebut mengalami penurunan sekitar 11-13 %. Bahkan FITRA menemukan bahwa dana dihabiskan untuk kunjungan luar negeri para anggota legislatif Provinsi Riau dan besarnya melebihi anggaran penanggulangan karhutla. Hal ini menggambarkan belum optimalnya program pengendalian karhutla. Persoalan mempertegas bahwa belum ada prioritas untuk mencegah kebakaran terjadi dari tahun ke tahun. Anggaran masih terserap pada usaha pemadaman belum pada taraf pencegahan.

Di tahun 2016, tampaknya ada sedikit harapan. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siti Nurbaya, menyatakan bahwa pemerintah daerah telah mempersiapkan anggaran untuk karhutla hingga mencapai 100 milyar. Untuk hal ini, kita akan melihat pelaksanaannya di lapangan setidaknya hingga akhir tahun, apakah karhutla menurun secara signifikan.

## **II.5 Korupsi dibalik Karhutla**

Untuk mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, pemerintah telah melakukan berbagai upaya. Salah satunya, Presiden Joko Widodo telah menginstruksikan pencabutan izin konsesi perusahaan-perusahaan yang kedapatan membakar hutan dan lahan.

Melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (LHK), pemerintah akhirnya membekukan izin tiga perusahaan perkebunan. Pembekuan izin dilakukan karena ketiganya terlibat pembakaran hutan dan lahan. Pembekuan dilakukan setelah Kementerian LHK menurunkan tim investigasi di dua wilayah. Tim menemukan bukti kuat keterlibatan ketiga perusahaan dalam pembakaran hutan. Ketiga perusahaan yang izinnya dibekukan adalah PT Langgam Inti Hibrindo (Riau) yang merupakan anak usaha PT Provident Agro Tbk, PT Tempirai Palm Resources (Sumatra Selatan), dan PT Waringin Agro Jaya (Sumatra Selatan). Kementerian LHK juga mencabut izin usaha pemanfaatan hasil hutan kayu-hutan alam (IUPHHK-HA) PT Hutani Sola Lestari di Riau. Sekretaris Jenderal Kementerian LHK Bambang Hendroyono mengatakan, dengan pembekuan izin tersebut ketiga perusahaan harus menghentikan operasi usaha sampai proses pidana selesai.

Menurut Hendroyono ketiga perusahaan harus memenuhi kewajiban diantaranya pengembalian lahan eks area kebakaran kepada negara paling lama 60 hari kalender. Kewajiban lain yang harus dipenuhi antara lain melakukan perubahan dokumen lingkungan dan upaya lain untuk mengendalikan pencemaran dan kerusakan lingkungan dan hutan.

Sebagai terobosan baru untuk menimbulkan efek jera, perusahaan harus meminta maaf kepada publik melalui media masa nasional. Adapun untuk perusahaan yang dicabut IUPHHK-HA, selain menghentikan semua kegiatan dalam bentuk apa pun di areal kerjanya, juga harus memenuhi semua kewajiban finansial yang belum terselesaikan. Perusahaan wajib membuat laporan kepada pemerintah

sebagai pertanggungjawaban yang meliputi seluruh aspek kegiatan teknis dan finansial yang telah dilaksanakan.

Namun sebenarnya, hal krusial penyebab kebakaran yang acap kali luput dari perhatian masyarakat ialah korupsi. Di balik kasus kebakaran nyaris selalu tersembunyi beragam kasus korupsi yang melibatkan pejabat daerah maupun jajaran birokrasi. Itulah mengapa kebakaran hutan tidak akan pernah berhenti hanya dengan memadamkan kebakaran hutan tersebut. Pada September 2014, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menangkap Gubernur Riau, Annas Maamun, setelah pria berusia 72 tahun itu menerima uang suap dari pengusaha sawit. Dalam rangkaian sidang, terungkap bahwa uang yang diperoleh Annas berasal dari pebisnis sawit, Gulat Medali Emas Manurung, yang kala itu merupakan Kepala Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia cabang Riau (cnnindonesia, 2015).

Uang dari Gulat dimaksudkan agar Annas mengalih fungsi kawasan hutan tanaman industri menjadi areal penggunaan lain agar dapat ditanami sawit di Kabupaten Kuantan Singingi seluas 1.188 hektare dan di Kabupaten Rokan Hilir seluas 1.214 hektare. Annas Maamun kemudian dijebloskan ke penjara selama enam tahun, sedangkan Gulat Manurung mendapat ganjaran 3,5 tahun bui. Terjerumusny seorang kepala daerah di Riau akibat penerbitan izin pemanfaatan hutan bukan saja menimpa Annas. Mantan Gubernur Riau, Rusli Zainal, dihukum 14 tahun penjara lantaran terbukti menyalahgunakan wewenang dalam penerbitan izin usaha pemanfaatan hutan.

Membuka lahan gambut yang memiliki ketebalan lebih dari tiga meter sejatinya ilegal, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut. Kemudian melalui moratorium yang diberlakukan pada 2011 dan diperpanjang tahun ini, konsesi-konsesi baru tidak boleh diberikan pada hutan utama dan lahan gambut. Salah satu penyebab mengapa lahan gambut, khususnya yang memiliki ketebalan lebih dari tiga meter dilarang untuk dibuka dan ditanami tanaman kebun, semisal sawit dan pohon akasia, karena lahan tersebut rawan mengalami kebakaran. Jika aturan itu tidak dihiraukan dan lahan gambut tetap dibakar, upaya memadamkannya menjadi teramat sulit. Itulah yang terjadi selama ini. “Perusahaan-perusahaan mendapatkan lahan karena mereka menyuap pejabat-pejabat,” kata pegiat lingkungan asal Riau dan ketua Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau (Jikalahari), Made Ali. “Kabut asap menunjukkan dampak korupsi pada sektor kehutanan” (wanwancara,2016).

Awal tahun ini, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), memulai langkah yang belum pernah dilakukan sebelumnya, yaitu investigasi korupsi di sektor kehutanan. “Penyimpangan pengelolaan sumber daya kita tidak hanya menyebabkan negara kehilangan banyak uang, tapi juga memiliki imbas sosial yang harus dibayar publik setiap tahun dengan menghirup asap beracun,” kata John Budi, Pelaksana tugas (Plt) Wakil Ketua KPK. Sektor kehutanan menjadi sumber korupsi besar-besaran. Tatkala mantan presiden Suharto berkuasa, dia memberikan konsesi-konsesi kepada teman dan rekannya sebagai ganti sokongan politik yang

mereka berikan. Namun, saat kekuasaan selama satu dasawarsa terakhir turun dari pemerintahan pusat ke tingkat daerah, korupsi bukannya berhenti. Sebaliknya, menurut pengamat, korupsi menjadi lebih menyebar.

Herry Purnomo, penulis lembaga *Center for International Forestry Research* (CIFOR), menyebutkan dalam laporannya mengatakan bahwa kepala daerah mendapat uang suap dalam jumlah besar dari perusahaan-perusahaan perkebunan yang memerlukan izin usaha. Dia menemukan bahwa lahan kerap sengaja dibakar demi mengklaim kepemilikan. Menurutnya banyak pihak yang mendapat keuntungan besar dari kebakaran. Ada sekitar 20 aktor yang terlibat di lapangan dan mendapat keuntungan ekonomi dari pembakaran hutan dan lahan. Sebagian besar dari jaringan kepentingan dan aktor yang mendapat keuntungan ekonomi ini menyulitkan langkah penegakan hukum. Aksi pemerintah memenjarakan atau menuntut individu serta perusahaan yang diduga membakar lahan tak akan cukup untuk mencegah kabut asap berulan.

Fakta dan kesimpulan ini terungkap dalam penulisan tentang 'Ekonomi Politik Kebakaran Hutan dan Lahan' yang dilakukan oleh CIFOR. Kerumitan di lapangan, menurut Herry, terjadi karena para pelaku pembakar hutan, baik masyarakat maupun kelas-kelas menengah dan perusahaan selalu berhubungan dengan orang-orang kuat, baik di tingkat kabupaten, nasional, bahkan sampai tingkat ASEAN. Menurutnya, tidak mudah bagi seorang bupati untuk menuntut pembakar hutan, karena bisa jadi pemilik perkebunan kelapa sawit, yang membakar hutan

berhubungan dengan partai tertentu yang kuat di daerah, sehingga bupati atau gubernur tidak gampang juga untuk bertindak. Oleh karena itu memahami konstelasi politik di daerah sangat penting untuk memetakan kasus kebakaran hutan dan lahan ini. Begitu eratnya kaitan antara korupsi dengan pembakaran hutan dan lahan menunjukkan bahwa penanggulangan kebakaran hutan dan lahan tidak akan dapat diselesaikan secara tuntas tanpa memperhitungkan salah satu akar persoalannya, yaitu korupsi di sektor kehutanan. Melihat perbandingan sebaran *hotspot* dan hasil *groundchecking*, WALHI Riau menyimpulkan bahwa praktik kotor perizinan dan penegakan hukum yang lemah menjadi akar masalah langgengnya Karhutla selama 18 tahun di Riau (Walhi, Riau-wawancara, 2015).



## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim. 2009. *Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2008 Employment and Industrial Relations: Employment and Industrial Relations*, OECD Publishing.
- ADHIKARI, B., DI FALCO, S. & LOVETT, J. C. 2004. Household characteristics and forest dependency: evidence from common property forest management in Nepal. *Ecological Economics*, 48, 245-257.
- AGRAWAL, A. 2001. Common property institutions and sustainable governance of resources. *World Development*, 29, 1649-1672.
- AN, S. H., LEE, S. Y., PARK, G. S. & OHGA, S. 2009. Development of Forest Fire Spread Simulation on Up and Down Slope. *Journal of the Faculty of Agriculture Kyushu University*, 54, 85-89.
- ANAND, P. B. 2007. Semantics of Success or Pragmatics of Progress?: An Assessment of India's Progress With Drinking Water Supply. *The Journal of Environment & Development*, 16, 32-57.
- Anklam, p. (2014). Network Analysis in Two Parts. *Columbia IKNS Unit 3*, 15-25
- Bappeda. (2015). *Informasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau tahun 2016*. Pekanbaru: Bappeda.
- BARRETT, C. B., LEE, D. R. & MCPEAK, J. G. 2005. Institutional arrangements for rural poverty reduction and resource conservation. *World Development*, 33, 193-197.

- BERKES, F. 2007. Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 104, 15188-15193.
- BPS 2015. Statistik Indonesia 2015. 1. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BRYSON, JOHN M., CROSBY, BARBARA C. & STONE, M. M. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- BRYSON, J. M., CROSBY, B. C. & BLOOMBERG, L. 2015. *Public Value and Public Administration*, Georgetown University Press.
- CHARNLEY, S. & POE, M. R. 2007. Community Forestry in Theory and Practice: Where are We Now? *Annual Review of Anthropology*, 36, 301-336.
- CIFOR. 2015. *Political economy study of fire and haze in Indonesia* [Online]. <http://www.slideshare.net/CIFOR/political-economy-study-of-fire-and-haze-in-indonesia-51202120>. [Accessed 10 Oktober 2015].
- CNNINDONESIA. 2015. *BNPB: Kerugian Negara Akibat Kebakaran Hutan Melebihi Rp 20T* [Online]. [Accessed 10 Oktober 2015].
- COMMISSION, E. I. F. A. 1991. *Report of the Sixteenth Session of the European Inland Fisheries Advisory Commission, Prague, Czechoslovakia, 15-22 May 1990*, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- COX, M., ARNOLD, G. & TOMAS, S. V. 2010. A Review of Design Principles for Community-based Natural Resource Management. *Ecology and Society*, 15.

- DAVID L. A. GAVEAU, M. A. S., KRISTELL HERGOUALC'H, BRUNO LOCATELLI, SEAN SLOAN, MARTIN WOOSTER, MIRIAM E. MARLIER, ELIS MOLIDENA, HUSNA YAEN, RUTH DEFRIES, LOUIS VERCHOT, DANIEL MURDIYARSO, ROBERT NASI, PETER HOLMGREN & DOUGLAS SHEIL 2014. Major atmospheric emissions from peat fires in Southeast Asia during non-drought years: evidence from the 2013 Sumatran fires. *Nature*.
- Dye, R. Thomas. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs.
- Everton, S. (2012). *TRACKING, DESTABILIZING AND DISRUPTING DARK NETWORKS WITH SOCIAL NETWORKS ANALYSIS*. New York: Cambridge University Press.
- FAIRHEAD, J. & LEACH, M. 1996. *Misreading the African landscape : society and ecology in a forest-savanna mosaic*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- FAO 2007. State of the World's Forests. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations
- FAO 2012. State of the World's Forests. Rome: Food and agriculture organization.
- FENNELL, S. 2010. *Rules, rubrics and riches : the interrelations between legal reform and international development*, Abingdon England ; New York, Routledge.
- FOLKE, C., CARPENTER, S., ELMQVIST, T., GUNDERSON, L., HOLLING, C. S. & WALKER, B. 2002. Resilience and sustainable development: Building adaptive capacity in a world of transformations. *Ambio*, 31, 437-440.

- FUKUYAMA, F. 2015. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*, New York, Free Press.
- Gambhir Bhatta. M.E. Sharpe, 2006. *International Dictionary of Public Management and Governance*. M.E. Sharpe. Inc.
- ] Gerdes, Felix. 2011. *A New Era of Inclusive Ownership or Old Wine in New Bottles*. Hamburg: Institut für Politikwissenschaft. (<http://www.wiso.uni-hamburg.de>).
- GILMOUR, D. A. & FISHER, R. J. 1991. *Villagers, forests, and foresters : the philosophy, process, and practice of community forestry in Nepal*, Kathmandu, Nepal, Sahayogi Press.
- GROUP, O. B. 2014. *The Report: Indonesia 2014*, Oxford Business Group.
- HALKIER, H. 2006. *Institutions, Discourse, and Regional Development: The Scottish Development Agency and the Politics of Regional Policy*, P.I.E.-Peter Lang.
- HANNA & MUNASINGHE, M. 1995. *Property rights and the environment : social and ecological issues*, Washington, D.C., U.S.A., Beijer International Institute of Ecological Economics and the World Bank.
- Haryanto. 1990. *Elit, Massa, dan Konflik: Suatu Bahasan Awal*. Yogyakarta: Pusat Antar Universitas – Studi Sosial Universitas Gadjah Mada.
- Haryanto. 2005. *Kekuasaan Elit: Suatu Bahasan Pengantar*. Yogyakarta: Politik Lokal dan Otonomi Daerah (PLOD): Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM.

- HEO, J., PARK, J. S., SONG, Y. S., LEE, S. K. & SOHN, H. G. 2008. An integrated methodology for estimation of forest fire-loss using geospatial information. *Environ Monit Assess*, 144, 285-99.
- HODGSON, G. M. 2006. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40, 1-25.
- Ihsan, M. (2016). Mitigasi Slash and Burn di Provinsi Riau [Recorded by Agustiyara]. Pekanbaru, Riau, Indonesia.
- JEONG, J. I., PARK, R. J. & YOUN, D. 2008. Effects of Siberian forest fires on air quality in East Asia during May 2003 and its climate implication. *Atmospheric Environment*, 42, 8910-8922.
- Jikalahari. (2016). *Melawan Penguasa dan Catatan Hitam tata kelola Hutan dan Lahan di Riau 2002-2016*. Pekanbaru: Jikalahari.
- Johan Munck af Rosenschöld; Jaap G. Rozema; and Alex Laura. Institutional inertia and climate change: a review of the new institutionalist literature. *John Wiley & Sons, Ltd. Volume 5, September/ October 2014*
- LAMBIN, E. F. & MEYFROIDT, P. 2011. Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*.
- Lieberman, M. (2014). Visualizing Big Data: Social Network Analysis. *CASRO*, 7-10.
- LINDQUIST, E. J. & FAO 2012. *Global forest land-use change, 1990-2005*, Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations.

- MARGOTTINI, C., CANUTI, P. & SASSA, K. 2013. *Landslide Science and Practice: Volume 7: Social and Economic Impact and Policies*, Springer Berlin Heidelberg.
- MCALLISTER, R. R. J., SMAJGL, A. & ASAFU-ADJAYE, J. 2007. Forest logging and institutional thresholds in developing south-east Asian economies: A conceptual model. *Forest Policy and Economics*, 9, 1079-1089.
- Michael T. Hannan and John Freeman. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 2 (Apr., 1984), pp. 149-164
- MURCKO, T. 2014. *Business dictionary* [Online]. Available: <http://www.businessdictionary.com/definition/exogenous-variable.html#ixzz2tKEpCLUD> [Accessed 14 February 2014].
- Nesi (2016). Penanganan Karhutla di Provisnis Riau [Recorded by Agustiyara]. Pekanbaru, Riau, Indonesia.
- NORTH, D. C. 1990. *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge ; New York, Cambridge University Press.
- NORTH, D. C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5, 97-112.
- NYGREN, A. 2005. Community-based forest management within the context of institutional decentralization in Honduras. *World Development*, 33, 639-655.
- OSTROM 2008. Tragedy of the Ecological Commons. *Encyclopedia of Ecology*.
- OSTROM, BURGER, J., FIELD, C. B., NORGAARD, R. B. & POLICANSKY, D. 1999. Sustainability - Revisiting the commons: Local lessons, global challenges. *Science*, 284, 278-282.

- OSTROM, E. 1990. *Governing the commons : the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OSTROM, E. 2002. *The drama of the commons*, Washington, DC, National Academy Press.
- OSTROM, E. 2005. *Understanding institutional diversity*, Princeton, Princeton University Press.
- PERGUB 2014 Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau. 11. Riau.
- PURNOMO, E. P. 2014. *Strengthening local institutions in the context of shifting policies*. Doctoral, University of Bradford.
- Portal Hutan (2016). Karhutla di Provinsi Riau [Recorded by Agustiyara]. Pekanbaru, Riau, Indonesia.
- QUINN, C. H., HUBY, M., KIWASILA, H. & LOVETT, J. C. 2007. Design principles and common pool resource management: An institutional approach to evaluating community management in semi-arid Tanzania. *Journal of Environmental Management*, 84, 100-113.
- RAMIREZ, J., GORRIZ, J. M., SEGOVIA, F., CHAVES, R., SALAS-GONZALEZ, D., LOPEZ, M., ALVAREZ, I. & PADILLA, P. 2010. Computer aided diagnosis system for the Alzheimer's disease based on partial least squares and random forest SPECT image classification. *Neurosci Lett*.
- SCHERMERHORN, J. R., OSBORN, R. N., UHL-BIEN, M. & HUNT, J. G. 2011. *Organizational Behavior*, Wiley.
- SCOTT, J. C. 2008. *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, Yale University Press.

- SMAJGL, A. & LARSON, S. 2007. *Sustainable resource use : institutional dynamics and economics*, London ; Sterling, VA, Earthscan.
- SMELSER, N. J. & SWEDBERG, R. 2010. *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton University Press.
- S K Asibuo. Inertia in African Public Administration: An Examination of Some Causes and Remedies. *Africa Development / Afrique et Développement*, Vol. 17, No. 4 (1992), pp. 67-80
- Supartinah, W. (2016). Mitigasi Slash and Burn di Provinsi Riau [Recorded by agustiyara]. Pekanbaru, Riau, Indonesia.
- TAYLOR, R. 2009. Community based natural resource management in Zimbabwe: the experience of CAMPFIRE. *Biodiversity and Conservation*, 18, 2563-2583.
- VANDERGEEST, P. & PELUSO, N. L. 2006. Empires of Forestry: Professional Forestry and State Power in Southeast Asia, Part 2. *Environment and History*, 12, 359-393.
- WESTFALL, J. M., FAGNAN, L. J., HANDLEY, M., SALSBERG, J., MCGINNIS, P., ZITTLEMAN, L. K. & MACAULAY, A. C. 2009. Practice-based Research is Community Engagement. *Journal of the American Board of Family Medicine*, 22, 423-427.
- WOLLENBERG, E., CAMPBELL, B., DOUNIAS, E., GUNARSO, P., MOELIONO, M. & SHEIL, D. 2009. Interactive Land-Use Planning in Indonesian Rain-Forest Landscapes: Reconnecting Plans to Practice. *Ecology and Society*, 14, -.

## BIOGRAFI PENULIS

Eko Priyo Purnomo, MRes., PhD (EPP) merupakan direktur International Program of Governmental Studies (IGOV) dan dosen jurusan Ilmu Pemerintahan UMY. Menyelesaikan sarjana di Universitas Gadjah Mada, *Master of Research* dari University Leeds, the United Kingdom (UK) dan Ph.D dalam bidang Poilitik Lingkungan dari *Bradford Centre for International Development*, Bradford University, UK. Saat ini sedang mengikuti program Post. Doctoral di Korea University. Dalam aktivitas organisasi, EPP juga merupakan sekretaris bidang kajian dan penelitian Majelis Lingkungan Hidup (MLH) PP. Muhammadiyah.

Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc adalah direktur dari Jusuf Kalla School of Government (JKSG) dan juga dosen Ilmu Pemerintahan dan IGOV UMY. Saat ini sedang menjadi professor tamu di Faculty of Humanities and Social Science (HUSO) Khon Kaen University Thailand. Selain itu tercatat juga sebai direktur program Pascasarjana UMY dan Cheaf Editor dari *Journal of Government and Politics*.

Dr. Mega Hidayati, MA merupakan dosen program doktor Politik Islam program Pascasarjana UMY dan merupakan tenaga pengajar IGOV UMY. Menyelesaikan program master dan doktor di *Center for Religious and Cultural Studies* (CRCS) UGM.

Tunjung Sulaksono, S.IP, MA adalah dosen Ilmu Pemerintahan dan IGOV UMY. Menyelesaikan S1 dan S2 dalam bidang ilmu politik di UGM dan saat ini sedang mengikuti program doktor Ilmu Politik di kampus yang sama. Selain itu tercatat sebagai peneliti di JKSG dan Laboratorium Ilmu Pemerintahan UMY.

Rijal Ramdani, S.IP, MPA merupakan alumni dari Ilmu Pemerintahan UMY dan Magister Administrasi Publik (MAP) UGM. Saat ini bekerja

sebagai tenaga pengajar di Ilmu Pemerintahan dan IGOV UMY. Selain itu juga menjadi asisten peneliti di JKSG, Pusat Studi Kemuhammadiyah LP3M UMY, dan aktif di Majelis Lingkungan Hidup (MLH) PP. Muhammadiyah. Berasal dari Cisompet, Garut Selatan, Jawa Barat.

Agustiyara, S.IP adalah alumni IGOV UMY tahun 2016. Berasal dari Bener Meriah Provinsi Aceh dan menyelesaikan pendidikan menengah di SMAN 1 Bandar. Saat ini tercatat sebagai asisten peneliti di JKSG dan mahasiswa program magister di department of Public Administration, HUSO, Khon Kaen University, Thailand.