

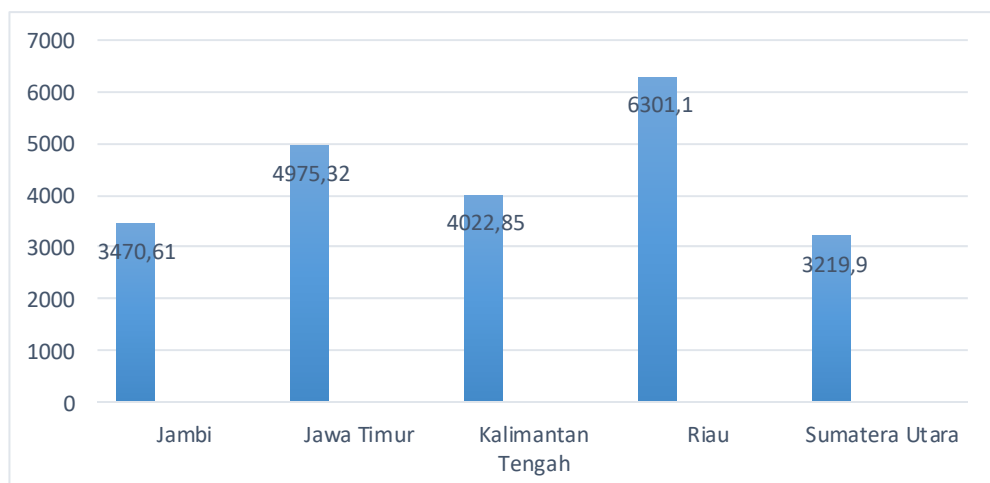
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Kebakaran hutan dan lahan mengakibatkan dampak terhadap sosial, budaya dan ekonomi yang membuat hilangnya sejumlah mata pencaharian masyarakat di sekitar hutan, asap secara otomatis mengganggu aktifitas yang dilakukan manusia sehari-hari dan berakibat buruk terhadap kesehatan, produktivitas menurun juga dampaknya terhadap ekologis dan kerusakan lingkungan (Suwondo, 2015). Hal ini mengakibatkan dampak terhadap hubungan antar negara. Bisa dilihat dibawah ini kebakaran terbesar di lima provinsi di Indonesia dan Provinsi Riau paling tinggi yang berpotensi paling besar menyebabkan bencana asap:

Diagram 1.1



Sumber: Sipongi & KLHH RI, dalam Purnomo 2016

Dari data tersebut, nampak terlihat bahwa di tahun 2014 lahan yang terbakar di Provinsi Riau mencapai lebih dari 6000 ha. Diikuti oleh Provinsi

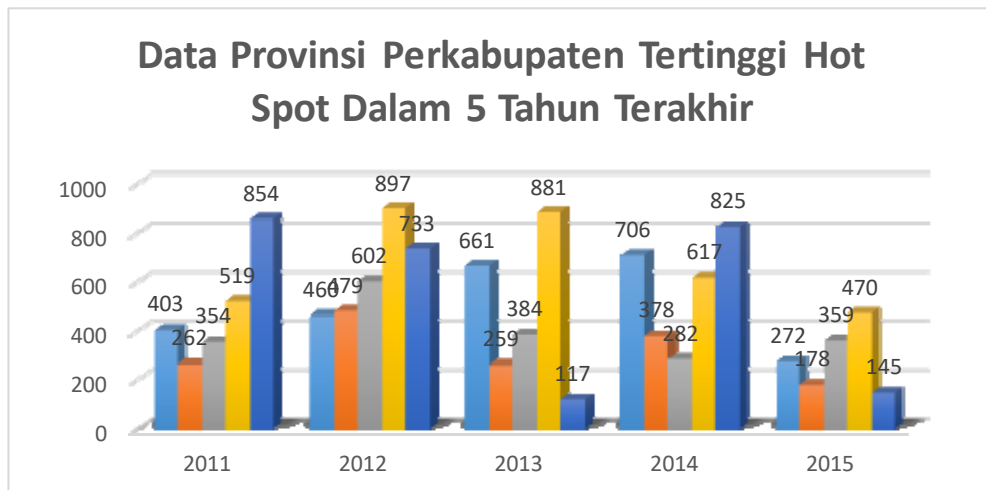
Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Jambi dan Sumatera Utara. Apabila dilihat dari trend-nya, titik api tertinggi di Riau sebetulnya terjadi di tahun 2005 dengan 7.223 titik, kemudian mengalami penurunan sampai dengan tahun 2008. Akan tetapi keadaannya mengalami peningkatan kembali di tahun 2009 dengan terdapat lebih dari 5300 titik. Sekalipun menurun di tahun-tahun berikutnya, tapi kemudian kembali mengalami kenaikan di tahun 2013 menjadi 5281 titik api.

Studi CIFOR mengutarakan dalam risetnya mengenai kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan bencana asap sudah banyak dilakukan, belum banyak kemajuan yang dicapai untuk mengatasi masalah ini di Indonesia alasan-alasannya antara lain karena kerancuan kebijakan, keterbatasan pemahaman tentang dampaknya terhadap ekosistem dan perekonomian, dan kekaburan tentang berbagai penyebab kebakaran hutan sebagai akibat ketidakpastian tanggapan secara ekonomi dan kelembagaan terhadap kebakaran hutan (Tacconi, 2003). Melihat hal ini menjadi jelas ketika bencana asap dampak potensi terbesar dari kebakaran hutan dan lahan setiap tahunnya lebih sulit untuk dikendalikan walaupun masih banyak beberapa penyebabnya yang lain, sehingga dibutuhkan tindakan mitigasi bencana yang terukur.

Melihat penyumbang dampak kebakaran hutan dan lahan yang paling menonjol adalah terjadinya kabut asap yang sangat mengganggu kesehatan masyarakat dan sistem transportasi sungai, darat, laut dan udara. Secara sektoral dampak kebakaran ini mencakup sektor perhubungan, kesehatan,

ekonomi, ekologi dan sosial, termasuk citra bangsa di mata negara tetangga dan dunia (Hermawan, 2006).

Diagram 1.2



Sumber: (FoA, 2014 dalam Purnomo, 2016)

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 dengan 4 Kecamatan. Sementara di Kabupaten yang rawan akan terjadinya kebakaran. Sehingga dari sini nampak terlihat bahwa Kabupaten bengkalis adalah Kabupaten yang memiliki tingkat kerawanan dan pesebaran kebakaran dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya (Purnomo, 2016). Sehingga bisa di simpulkan dibutuhkan perencanaan khusus dalam kasus tersebut. Nurjanah (2013) menjelaskan dibutuhkan untuk perencanaan terkait dengan adanya pemaduan penanggulangan bencana ke dalam perencanaan pembangunan (nasional/daerah) dan rencana kerja pemerintah serta menyusun rencana aksi dalam pengurangan resiko bencana.

Melihat dari sifat dan kondisi alam, berkaitan dengan pola cuaca yang semakin sulit diprediksi dan kecenderungan terjadinya musim kering yang ekstrem dan panjang sebagai akibat dari perubahan cuaca global (Nurjanah, 2013). Sehingga dapat disimpulkan kabut asap yang menyesakkan yang diakibatkan pembakaran lahan dan hutan dan diperparah kondisi cuaca kering, termasuk pola angin dan bencana kabut asap tidak hanya terjadi pada tahun tertentu, tetapi telah menjadi fenomena yang terjadi setiap tahun.

Akibat kebakaran hutan dan lahan dampaknya timbul asap yang mengakibatkan bencana asap yang tebal ini sangat mengganggu aktivitas maupun kesehatan masyarakat tidak hanya mereka yang tinggal di wilayah Riau tetapi juga sekitarnya. BNPB (2013) dalam hal ini menunjukkan bahwa kabut asap dipicu oleh pembakaran yang di latar belakang pemanfaatan hutan dan lahan. Selain itu dampak pada pencemaran udara ternyata dapat menyebabkan perubahan iklim regional maupun global (Sudibyakto, 2011).

Riau sebagai salah satu Provinsi di Sumatera daerah terdampak kebakaran hutan dan lahan memberikan dampak pencemaran kabut asap yang menyebar ke wilayah bagian Sumatera lainnya bahkan sampai ke negara tetangga seperti Singapura, Malaysia dan negara tetangga kawasan ASEAN lainnya (BNPB, 2014). Bevaola (2014) menjelaskan bencana dapat menciptakan kondisi krisis bagi pemerintah daerah karena harus menghadapi ketidakpastian. Melihat hal tersebut sudah seharusnya tindakan preventif sejak dini harus dilakukan.

Pemerintah negara lain di kawasan ASEAN seperti, pemerintah Singapura dan Malaysia merasa terganggu dengan kabut asap yang menyelimuti beberapa wilayah di negaranya tersebut, mereka melayangkan protes terhadap Pemerintah Indonesia terkait kabut asap yang semakin tidak terkendali dan pernyataan protes negara lain (BNPB, 2014). Berkaitan dengan berbagai peraturan tentang penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, kebijakan pemerintah daerah dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, wewenang penyelenggaraan penataan pemerintahan tentunya dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mencakup kegiatan pengaturan, pembinaan, pelaksanaan dan pengawasan penataan ruang, berdasarkan pada pendekatan wilayah dengan batasan wilayah administratif tentunya sebagai bahan pertimbangan kebijakan sendiri memiliki peran besar dalam setiap langkah penanggulangan yang dirancang maupun yang ditetapkan.

Bencana asap yang terjadi bisa dilihat dari luas dampaknya kebakaran hutan dan lahan setiap tahunnya, yang mana pada tahun 2011 74,50 ha habis terbakar, lanjut pada tahun 2012 cukup meningkat seluas 1.060,00 ha terbakar habis yang menimbulkan dampak asap, sedangkan pada tahun 2013 mencapai 1077,50 ha kembali kebakaran terjadi dan menimbulkan bencana asap yang pekat seperti tahun sebelumnya. Tahun 2014 kebakaran hutan dan lahan secara signifikan cukup besar terjadi seluas 6.301,10 ha kebakaran ini menjadi tahun yang paling berdampak sangat merugikan, bahkan bisa dikatakan bencana asap ini yang terburuk dari sebelumnya dan menimbulkan

penyakit akan dampak asap tersebut (dikutip dari Sipongi dalam sipongi.menlhk.go.id, 2016).

Tahun 2015 kebakaran kembali terjadi seluas 4.040,50 ha terjadi yang membuat bencana asap ini menambah masyarakat Riau semakin terkena dampaknya, bahkan sampai menimbulkan korban jiwa. Tahun 2016 ini terdapat seluas 1.928,26 ha hutan dan lahan kembali terbakar, tetapi terjadi penurunan titik api dan asap yang berkurang hal ini bisa dirasakan atau dapat diamati cuaca dan iklim yang tidak menentu dimana curah hujan lebih sering terjadi tiap bulannya. Melihat hal ini tentunya masih perlu diwaspadai dalam kembalinya dampak asap yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan tersebut, sehingga penanggulangan dan pencegahan (mitigasi bencana) tetap harus dilakukan agar tidak terjadi dikemudian hari (dikutip dari Sipongi dalam sipongi.menlhk.go.id, 2016).

Melalui kajian tata kelola pemerintahan, akan diketahui aktor-aktor yang terkait dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring program (Marfai, 2016). Salah satunya apabila ingin meninjau kualitas udara bisa dilihat pada data ISPU yang diperoleh dari Badan Lingkungan Hidup (BLH) Provinsi Riau sebelum melebur menjadi satu dengan Dinas Kehutanan Provinsi Riau yang mempunyai peralatan monitoring ISPU di beberapa tempat dan juga dari mobil pengukur ISPU yang dioperasikan Pusat Pengelolaan Ekoregion Sumatera Kementerian Lingkungan Hidup (PPE KLH). BNPB (2013) mengutarakan bahwas Penetapan ISPU ini mempertimbangkan tingkat mutu udara terhadap kesehatan manusia, hewan,

tumbuhan, bangunan dan nilai estetika. Bisa dilihat di bawah ini kategori tingkatan kualitas udara di yang di rangkum oleh dinas kesehatan:

Tabel 1.1
Keterangan ISPU (Indeks Standar Pencemaran Udara)

ISPU	Tingkat pencemaran udara	Dampak bagi kesehatan
0 - 50	Baik	Tidak memberikan dampak bagi kesehatan manusia atau hewan.
51 - 100	Sedang	Tidak berpengaruh pada kesehatan manusia ataupun hewan tetapi berpengaruh pada tumbuhan yang peka.
101 - 199	Tidak Sehat	Bersifat merugikan pada manusia ataupun kelompok hewan yang peka atau dapat menimbulkan kerusakan pada tumbuhan ataupun nilai estetika.
200 - 299	Sangat Tidak Sehat	Kualitas udara yang dapat merugikan kesehatan pada sejumlah segmen populasi yang terpapar.
300 - 500	Berbahaya	Kualitas udara yang dapat merugikan kesehatan pada sejumlah segmen populasi yang terpapar.

Sumber: (BNPB, Ketangguhan Dalam Menghadapi Bencana, Vol. IV. No.2 2013 dalam Posko Tanggap Darurat Bencana Asap Riau)

ISPU ditetapkan berdasarkan lima pencemar utama, yaitu Karbon monoksida (CO), Sulfur Dioksida (SO₂), Nitrogen Dioksida (NO₂), Ozon permukaan (O₃), dan Partikel Debu (PM₁₀), juga Ketentuan mengenai ISPU diatur berdasarkan Keputusan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bapedal) Nomor KEP-107/Kabapedal/11/1997 (BNPB, 2013). Bisa

disimpulkan apabila bencana asap tersebut berdampak terhadap masyarakat setempat bisa terkena mengidap penyakit yang berkaitan dengan saluran pernapasan, seperti Infeksi Saluran Napas Atas (ISPA), iritasi mata, iritasi kulit dan lain-lain.

Antisipasi terhadap bertambahnya penderita ISPA, BNPB dan Dinas Kesehatan mendistribusikan masker bagi warga yang beraktivitas di luar ruangan. Dinas Kesehatan Riau mengimbau masyarakat mengurangi aktivitas diluar ruangan dan menggunakan masker ketika berpergian (BNPB, 2013). Bisa dilihat masih lemahnya pemerintah daerah dalam melakukan pencegahan dini dan pecegahannya masih alakadarnya. Nurjanah (2013) pencegahan merupakan langkah-langkah/kegiatan yang dilakukan untuk mencegah bencana atau resiko yang mungkin terjadi melalui pengendalian dan perubahan-sesuaian fisik dan lingkungan. Sehingga dapat disimpulkan sudah seharusnya pemerintah mencegah di awal bukan sebaliknya mencegah setelah terjadinya, yang mana mengakibatkan jatuhnya korban jiwa.

Pemerintah telah menetapkan berbagai kebijakan dalam merespon persoalan kebencanaan di Indonesia, termasuk untuk mengatasi berbagai permasalahan dalam penanggulangan bencana. Kebijakan tersebut dituangkan dalam berbagai peraturan perundangan dan program penanggulangan bencana. Secara umum kebijakan nasional penanggulangan bencana dituangkan dalam undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peranturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Peranturan Pemerintah

Nomor 22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Non-Pemerintah dalam Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (Nurjanah, 2013). Melihat peraturan tersebut masih tidak sinergisnya dalam kebijakan di level pemerintahan daerah dari tingkat menengah Provinsi hingga yang terbawah Kota/Kabupaten dalam mengimplementasikannya.

Provinsi, wilayah kabupaten dan wilayah kota, yang setiap wilayah tersebut merupakan subsistem ruang menurut batasan administratif. Demikian pula halnya dengan kewenangan pemerintah (kabupaten/kota) dalam melaksanakan kewenangan dibidang tanggap bencana yang dalam hal ini kewenangannya secara terpusat harus mampu diatur sebagaimana kebijakan itu sendiri, sehingga mendorong penulis meneliti “Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau”.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Bagaimana Upaya Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Untuk Mengetahui Upaya Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat yang diperoleh dalam penelitian ini dapat dibagi menjadi dua sebagai berikut:

1.4.1 Manfaat Teoritis

- a. Diharapkan penelitian ini menambah khasanah ilmu pengetahuan terkait dengan “Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau” terutama dalam mempelajari analisis pembangunan dan kearifan lokalnya publik dan sebagai acuan bagi penelitian yang sejenis dimana yang akan datang.

1.4.2 Manfaat Praktis

- a. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian terkait dengan “Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau” diharapkan agar menambah wawasan bagi peneliti sehingga dapat mengaplikasikan serta

mensosialisasikan teori yang didapatkan selama dalam proses kuliah dan meneliti.

b. Bagi Peneliti Selanjutnya

Dengan adanya penelitian terkait dengan adalah diharapkan dapat menjadi wahana pengetahuan bagi peneliti selanjutnya mengenai “Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau”.

c. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian terkait dengan “Mitigasi Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau” rakyat bisa lebih mengerti apa problem yang sedang dihadapi bangsa ini.

1.5 KERANGKA DASAR TEORI

1.5.1 Kebijakan

Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “*Public Policy*”. Kata “*policy*” ada yang menerjemahkan menjadi “Kebijakan” (Samodra Wibawa, 1994; Muhadjir Darwin, 18) dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 2001; Abdul Wahap, 1990). Meskipun belum ada “kesepakatan”, apakah *policy* diterjemahkan menjadi “Kebijakan” atukah “kebijaksanaan”, akan tetapi tampaknya kecenderungan yang akan datang untuk *policy* digunakan istilah kebijakan maka dalam modul ini, untuk *public policy* diterjemahkan menjadi “kebijakan publik” (Lembaga Administrasi Negara RI, 2008).

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut: “Public Policy is whatever the government choose to do or not to do” (Kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu). Menurut Dye, apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan “tindakan” pemerintah. Apabila pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya (Lembaga Administrasi Negara RI, 2008).

Anderson (1978 : 3) mengemukakan bahwa, “Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”. Maksudnya, kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Adapun tujuan penting dari kebijakan tersebut dibuat pada umumnya dimaksudkan untuk, “memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator) melancarkan perkembangan masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai perangsang, stimulator) menyesuaikan berbagai aktivitas (negara sebagai koordinator) memperuntukan dan membagi berbagai materi (negara sebagai pembagi, alokator)” (Hoogerwerf, 1983: 9 dalam H. A. Saefullah, 2006).

Bromley (1989:32-33) mengidentifikasi tiga level kebijakan yakni; “Policy Level, Organizational Level dan Operational Level ”. Pada masing-masing level ini kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk “institutional arrangement” (peraturan perundang-undangan) yang sesuai dengan tingkat hierarkinya. Dalam suatu negara demokrasi “Policy Level” diperankan oleh

cabang legislatif dan yudikatif, sedangkan “Organizational Level” diperankan oleh cabang eksekutif. Selanjutnya mengenai “Operational Level” akan didapati pada satuan pelaksana (operating units) dalam masyarakat, perusahaan-perusahaan dan rumah tangga-rumah tangga yang dari tindakan kesehariannya menghasilkan dampak yang dapat diamati (H. A. Saefullah, 2006).

Kebijakan publik diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai kekuasaan untuk seluruh masyarakat yang keberadaannya mengikat. Dalam hal ini hanya pemerintah yang dapat melakukan suatu tindakan kepada masyarakat dan tindakan tersebut merupakan bentuk dari sesuatu yang dipilih oleh pemerintah yang merupakan bentuk dari pengalokasian nilai-nilai kepada masyarakat. Definisi kebijakan publik menurut Easton ini dapat diklasifikasikan sebagai suatu proses management, yang merupakan fase dari serangkaian kerja pejabat publik. Dalam hal ini hanya pemerintah yang mempunyai andil untuk melakukan tindakan kepada masyarakat untuk menyelesaikan masalah publik, sehingga definisi ini juga dapat diklasifikasikan dalam bentuk intervensi pemerintah (Tangkilisan, 2003).

Kebijakan publik (dilihat dari perspektif instrumental) adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (Public Values). Nilai-nilai kepublikan sebagai tujuan kebijakan tersebut dapat memiliki wujud bermacam-macam. Namun demikian secara umum kebijakan publik adalah alat untuk (I) mewujudkan nilai-nilai yang diidealkan masyarakat seperti keadilan, persamaan dan

keterbukaan, (II) memecahkan masalah yang dihadapi oleh masyarakat misalnya masalah kemiskinan, pengangguran, kriminalitas dan pelayanan publik yang buruk, (III) memanfaatkan peluang baru bagi kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat seperti mendorong investasi, inovasi pelayanan dan peningkatan ekspor, (IV) melindungi masyarakat dari praktik swasta yang merugikan misalnya pembuatan undang-undang perlindungan konsumen, ijin trayek, ijin gangguan (Purwanto, 2015).

Analisis kebijakan adalah salah satu di antara sejumlah banyak aktor lainnya di dalam sistem kebijakan. Suatu sistem kebijakan (*policy system*) atau seluruh pola institusional dimana di dalamnya kebijakan dibuat, mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Kebijakan publik (*public policy*) merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah, diformulasikan di dalam bidang-bidang isu sejak pertahanan, energi dan kesehatan sampai ke pendidikan, kesejahteraan dan kejahatan (Dunn, 2003)

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan di dalam proses kegiatan yang pada dasarnya bersifat politis. Aktivitas politis tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan dan divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Analisis

kebijakan dapat menghasilkan informasi yang relevan dengan kebijakan pada satu, beberapa atau seluruh tahap dari proses pembuatan kebijakan, tergantung pada tipe masalah yang dihadapi klien yang dibantunya (Dunn, 2003).

Tujuan analisis kebijakan adalah untuk memperbaiki kebijakan dengan cara menciptakan, secara kritis menilai dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Tetapi perbaikan kebijakan mensyaratkan digunakannya pengetahuan tersebut oleh pengambil kebijakan, suatu proses yang rumit terbentuk melalui pertemuan antara tiga dimensi utama pemanfaatan pengetahuan yaitu komposisi pengguna, efek penggunaan dan lingkup pengetahuan yang digunakan (Dunn, 2003).

Komposisi pengguna adalah analisis kebijakan digunakan oleh individu atau kesatuan kolektif misalnya, badan, biro atau lembaga perwakilan. Jika penggunaan analisis mengandung perolehan (atau kehilangan) dalam pemanfaatan untuk pengambilan keputusan, maka proses pemanfaatan pengetahuan merupakan aspek pengambilan keputusan secara individual (penggunaan individual) sebaliknya, jika proses pemanfaatan mengandung pencerahan publik atau proses belajar kolektif, penggunaan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan merupakan aspek keputusan kolektif yaitu kebijakan atau penggunaan kolektif (Dunn, 2003).

Efek penggunaan adalah analisis kebijakan memiliki efek kognitif dan perilaku. Efek kognitif dapat berupa penggunaan analisis kebijakan untuk berfikir mengenai masalah dan pemecahannya (penggunaan konseptual) atau

mensahkan formulasi masalah dan pemecahan yang diinginkan dengan memanfaatkan otoritas ahli (penggunaan simbolis). Sebaliknya efek perilaku dapat berupa berupa penggunaan analisis kebijakan sebagai alat atau instrumen untuk melakukan aktivitas atau fungsi pengambilan kebijakan (penggunaan instrumental). Penggunaan konseptual dan perilaku terhadap pengetahuan yang relevan dengan kebijakan terjadi pada pengguna individual dan kolektif (Dunn, 2003).

1.5.2 Mitigasi Bencana

Mitigasi bencana juga rangkaian kegiatan yang terstruktur dan terukur dalam upaya melakukan pengurangan dan pencegahan dari bencana alam serta mengambil keputusan yang tepat. Mitigasi juga serangkaian upaya untuk mengurangi resiko bencana, baik melalui pembangunan fisik maupun penyadaraan dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman yang tepat (Barber, 2002).

Mitigasi dibagi dua jenis yaitu mitigasi dibagi dua jenis yaitu mitigasi struktural dan mitigasi nonstruktural. Mitigasi struktural di definisikan sebagai usaha pengurangan resiko yang dilakukan melalui pembangunan atau perubahan lingkungan fisik melalui penerapan solusi yang dirancang. Ini juga mengacu pada pemikiran bahwa manusia mengendalikan alam yang diterapkan pada bencana alam, upaya ini mencakup ketahanan kontruksi, langkah-langkah pengaturan dan kode bangunan, relokasi, modifikasi struktur, kontruksi tempat tinggal masyarakat, kontruksi pembatas atau sistem

pendeteksi, modifikasi fisik, sistem pemulihan dan infrastruktur untuk keselamatan hidup.

Mitigasi nonstruktural meliputi pengurangan kemungkinan atau konsekuensi resiko melalui modifikasi proses-proses perilaku manusia atau alam. Tanpa membutuhkan penggunaan struktur yang dirancang. Teknik ini dianggap sebagai cara manusia menyesuaikan diri dengan alam, didalam teknik ini terdapat langkah-langkah regulasi, program pendidikan dan kesadaran masyarakat, modifikasi fisik nonstruktural, modifikasi perilaku, serta pengendalian lingkungan. (Bevaola, 2014).

Program pendidikan Lingkungan Hidup masuk kurikulum tingkat dasar dan menengah, Perlunya peningkatan sumberdaya manusia akan kesadaran hidup sehat, ramah lingkungan, dan pertanian hijau. Pemahaman akan pentingnya lingkungan terjaga dan tetap hijau ini harus tertanam sejak dini. Oleh karena itu pendidikan anak usia dini, dasar dan menengah harus di berikan materi bagaimana pentingnya lingkungan sekitar untuk kehidupan, tidak hanya manusia tetapi juga seluruh makhluk. Berapa banyak makhluk hidup terbunuh akibat kebakaran hutan, dan juga dampak yang timbul dari lahan terbakar. Oleh karena itu diperlukan pendidikan lingkungan hidup (Imanudin, 2015).

Pengendalian lingkungan salah satu metodenya adalah melakukan peningkatan kapasitas sistem monitoring dan sistem informasi, pantauan titik panas langsung dianalisis dengan teknologi sistem informasi geografis (SIG), yang memeberikan informasi dimana, kapan, berada pada jarak berapa km

dari perkampungan, jarak ke perusahaan perkebunan atau perusahaan hutan. Pemasangan papan reklame, peringatan dini, dan himbauan larangan membakar hutan, dan melakukan monitoring atau patroli dengan melibatkan masyarakat setempat. Selain itu diperlukan data spasial mengenai areal rawan kebakaran, dan membuat zonasi areal kritis, agak kritis dan kurang. Melalui teknologi GIS dan Penginderaan Jauh juga ditentukan sebaran sumber air baku. Untuk dapat menyediakan air bila kebakaran tiba. (Imanudin, 2015).

Mitigasi adalah rangka menyiapkan masyarakat menghadapi bencana untuk mengurangi jatuhnya korban akibat bencana, maka dalam kurikulum pendidikan formal perlu diakomodasikan materi tentang kebencanaan/penanggulangan bencana khususnya masa kedaruratan bencana, termasuk melakukan pelatihan dalam menghadapi kedaruratan bencana bagi masyarakat yang berada dalam wilayah yang rawan bencana (Nurjanah, 2013).

Mitigasi bencana digunakan untuk menunjukkan pada semua tindakan untuk mengurangi dampak dari satu bencana dapat dilakukan sebelum bencana terjadi, termasuk kesiapan dan tindakan-tindakan pengurangan resiko jangka panjang. Namun ada juga beberapa hambatan dan pelaksanaan mitigasi, seperti biaya, rendahnya dukungan politik, isu-isu sosial budaya dan persepsi resiko.

Rendahny tingkat dukungan politik juga dianggap sebagai kendala dalam pelaksanaan mitigasi pada program pemerintah. Penting bagi para politisi untuk mempertahankan kedudukan yang tinggi di mata publik dengan

memiliki proyek dan program yang dapat meningkatkan citra politik mereka. Meyakinkan para pengambil keputusan di daerah tentang kebutuhan melakukan langkah-langkah mitigasi sangat penting dalam memastikan pelaksanaan proyek (Bevaola, 2014).

Mitigasi juga menghadapi hambatan sosial budaya karena kemungkinan masyarakat dan budayanya akan menolak setiap proyek yang mengakibatkan perubahan yang tidak mereka inginkan atau yang dianggap hanya membuang waktu mereka. Hambatan terakhir yang dihadapi dalam pelaksanaan mitigasi adalah persepsi masyarakat terhadap resiko bencana. Pandangan seseorang terhadap bencana akan memainkan peran yang sangat luar besar dalam menentukan tindakan orang itu mencegah bencana dan seberapa besar mau berkorban untuk menghindari resiko (Bevaola, 2014).

1.6 DEFINISI KONSEPSIONAL

Definisi Konsepsional adalah usaha untuk menjelaskan batasan pengartian antara konsep yang satu dengan yang lainnya. Sebuah konsep yang satu dengan yang lainnya, karena sebuah konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian. Apabila masalah dan teorinya sudah jelas biasanya fakta yang menjadi gejala pokok perhatian telah diketahui pula (Koentjoriningrat, 1974). Adapun definisi konsepsional dalam penelitian ini sebagai berikut:

1.6.7 Kebijakan Mitigasi Bencana

a) Kebijakan publik adalah alat untuk mencapai suatu tujuan yang berkaitan dengan upaya pemerintah mewujudkan nilai-nilai kepublikan (*Public Values*), ini merujuk dari teori Purwanto, dengan melihat proses kebijakan publik itu sendiri dalam implementasi kebijakan dan penilaian kebijakan. Merujuk juga William N. Dunn analisis kebijakan atau regulasi (2003). Penulis membatasi yang berkaitan dengan penelitian pada studi ini yang akan dicari adalah regulasi bertujuan mitigasi bencana.

b) Mitigasi adalah merupakan tahap awal penanggulangan bencana alam untuk mengurangi dan memperkecil dampak bencana. Seperti disampaikan oleh Bevaola, Mitigasi dibagi menjadi dua secara struktural dan nonstruktural (2014), penelitian ini menggunakan jenis kajian mitigasi nonstruktural.

Mitigasi seperti disampaikan oleh Imanudin meliputi, program pendidikan Lingkungan Hidup metodenya adalah melakukan peningkatan kapasitas sistem monitoring dan sistem informasi (2015) dan mitigasi disampaikan oleh Nurjanah pendidikan adalah tentang kebencanaan/penanggulangan bencana khususnya masa kedaruratan bencana (2013), sehingga dalam penelitian ini akan dikaji sejauh mana peran Pemerintah Daerah Riau dalam melakukan mitigasi nonstruktural bencana asap. Mitigasi nonstruktural yang dimaksud diteliti meliputi regulasi, program pendidikan dan pengendalian lingkungan.

1.7 DEFINISI OPERASIONAL

Definisi Operasional merupakan indikator-indikator untuk mengukur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Adapun definisi operasional terdapat teknik dan langkah-langkah dalam penelitian ini adalah:

1.7.1 Kebijakan Mitigasi Bencana

a) Regulasi

- Peraturan Gubernur Riau No 11 Tahun 2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau
- Peraturan Gubernur Riau No 61 Tahun 2015 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan

b) Program Pendidikan

- Sosialisasi
- Pelatihan

c) Pengendalian Lingkungan

- Peningkatan kapasitas sistem monitoring
- Peningkatan kapasitas sistem informasi

1.8 METODE PENELITIAN

1.8.1 JENIS PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode kualitatif. Menurut Gogdan dan Guba pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data dekskriptif yaitu data yang dikumpulkan

berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka (Lexi, 2006). Sesuai sifat dan karakter permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini, maka jenis penelitian yang akan digunakan adalah jenis penelitian kualitatif. Sehingga metode penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode deskriptif, dengan pendekatan kualitatif.

Metode deskriptif adalah dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang di selidiki dengan menggambarkan keadaan subyek atau obyek penelitian, seperti individu, lembaga, kelompok dan masyarakat pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagainya (Nawawi, 1985). Berdasarkan jenis penelitian tersebut maka penelitian ini bersifat deskriptif yakni mengemukakan fakta tentang mitigasi nonstruktural di Provinsi Riau dan menggali data dalam permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah yang ditemukan berkaitan dengan mitigasi bencana, dengan demikian sesuai dengan obyek penelitian.

Maka penelitian ini berusaha menggali untuk menemukan fakta dan memahami permasalahan yang dihadapi pada proses kebijakan mitigasi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Sehingga akan diketahui bagaimana proses kebijakan mitigasi bencana tersebut serta faktor-faktor yang mempengaruhi proses implementasi baik faktor yang mendukung maupun faktor yang menghambat proses kebijakan mitigasi dan hasil kebijakan mitigasi tersebut dapat di ketahui apakah mampu memberikan dampak positif atau Negatif bagi masyarakat.

1.8.2 UNIT ANALISIS

Unit analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Studi kasus Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan (KARHUTLA) di Provinsi Riau Terhadap Keterlibatan OPD (Organisasi Perangkat daerah) sebagai berikut, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DILHK) Provinsi Riau, Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Provinsi Riau, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi Riau, Dinas Kesehatan (DINKES) TNI dan Polda Provinsi Riau.

1.8.3 JENIS DATA

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1) Data primer adalah semua informasi mengenai kebijakan mitigasi bencana (ataupun yang terkait dengannya) yang kita peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai objek penelitian.

Data Primer diperoleh dari hasil wawancara terhadap informan, Daerah-daerah terdampak Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan (KARHUTLA) di Provinsi Riau, (BPBD) Provinsi Riau, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DISLHK) Provinsi Riau, Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, Perkebunan, Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA), TNI AD (Angkatan Darat), TNI dan POLRI/Polda Riau.

Tabel 1.2
Data Primer

No	Jenis Data	Narasumber	Teknik Pengumpulan Data
1	Peraturan Gubernur Riau No 61 Tahun 2015 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan	Bpk. Mitra Adhimukti (Seksi Pencegahan Bidang Pencegahan Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Riau)	Wawancara dan Dokumentasi
2	- Protap BLH Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau - Statistik Dinas Kehutanan	Ibu Reni Nurhaeni (Seksi Bidang Pengendalian Kerusakan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dinas Lingkungan hidup dan Kehutanan)	Wawancara dan Dokumentasi
3	Laporan tahunan kegiatan	Ibu Nursanah (Staf seksi Bidang Perkebunan Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, Perkebunan)	Wawancara dan Dokumentasi
4	Protap PerDirjen tentang pengendalian Kebakaran	Bpk. Ihsan Abdilah (Sekretariat Manggala Akni-Seksi Bidang Teknis Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam)	Wawancara dan Dokumentasi
5	Laporan penanganan kebakaran hutan dan lahan	Bpk. Mompang Harahap (AKBP. KABAG Biro Operasi POLDA Riau)	Wawancara dan Dokumentasi
6	OMSP (Operasi Militer Selain Perang)/Undang-Undang No 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia	Bpk. Saad Miyanta (Kepala Seksi Operasi KOREM Angkatan Darat Provinsi Riau)	Wawancara dan Dokumentasi
7	- Laporan Harian Kegiatan	Bpk. Ferry Duwantoro (Kepala Seksi BASEOPS)	Wawancara dan Dokumentasi

	<p>Pemanfaatan Teknologi Mooifikasi Cuaca Untuk Menanggulangi Bencana Asap Kebakaran Lahan Dan Hutan Di Provinsi Riau Tahun 2015 dan 2016</p> <ul style="list-style-type: none"> - Laporan Pengadaan Sistem Informasi Penginderaan Jauh Data Luasan Area Terbakar - Surat Keputusan Penetapan Status Siaga Darurat Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Riau Tahun 2015 	<p>LANUD Roesmin Nurjadin (Provinsi Riau)</p>	
--	--	---	--

2). Data sekunder adalah semua informasi yang kita peroleh tidak secara langsung, yaitu dengan cara menggabungkan referensi-referensi penelitian terdahulu dan dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian ataupun dokumen-dokumen yang terkait lainnya di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini yaitu:

Tabel 1.3
Data Sekunder

Jenis Data	Instansi
- Peraturan Gubernur Riau No 11 Tahun 2014 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau	- BPBD Provinsi Riau
- Peraturan Gubernur Riau No 61 Tahun 2015 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan	- Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau
- Undang-Undang No 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	- Dinas Kesehatan
- Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.	- Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan,
- Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan	- BBKSDA
- Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang perkebunan	- POLDA RIAU
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	- Angkatan Darat
- Undang-Undang 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemeberantasan Perusakan Hutan	- Angkatan Udara
- Permen LHK No 32 Tahun 2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan lahan	

1.8.4 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

a. Wawancara

Data diperoleh melalui wawancara terhadap narasumber dan responden guna memperoleh gambaran yang nyata atau ril mengenai permasalahan yang terdapat pada penelitian ini. Adapun teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam. Wawancara

mendalam adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara atau informan yang di wawancarai yang diperoleh secara langsung dan informan tersebut dipilih berdasarkan bagian tugas pokok dan fungsi, juga mencakup wewenang dalam bidangnya tersebut.

Sehingga terangkum dan mencapai tujuan dalam penelitian yang ingin diteliti nantinya. Wawancara dilakukan dengan Mitra Adhimukti (Seksi Pencegahan BPBD Provinsi Riau), Reni Nurhaeni (Seksi Bidang Pengendalian Kerusakan Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau), Nursanah (Staf Seksi Bidang Perkebunan Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura dan Perkebunan), Ihsan Abdilah (Sekretariat Bidang Teknis BBKSDA Provinsi Riau), Ferry Duwantoro (Kepala Seksi BASEOPS LANUD Roesmin Nurjadin Provinsi Riau), Saad Miyanta (Kepala Seksi Operasi KOREM Angkatan Darat Provinsi Riau) dan Akbp. Mompang Harahap (Kabag Biro Operasi Polda Provinsi Riau).

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah metode yang digunakan penulis yakni dengan mengutip data dokumen-dokumen yang dimiliki oleh (BPBD) Provinsi Riau, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan (DISLHK) Provinsi Riau, Dinas Tanaman Pangan, Holtikultura, Perkebunan, Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA), TNI AD (Angkatan Darat), TNI AU (Angkatan Udara) dan POLRI/Polda Riau. Data sekunder ini diharapkan dapat menjadi

bahan tambahan dalam menganalisa permasalahan dalam penelitian ini (Eka, 2010).

1.8.5 TEKNIK ANALISIS DATA

Analisis data yang digunakan yaitu analisis deksriptif kualitatif, yaitu data yang dikumpulkan berupa data studi kasus yang digunakan untuk meneliti kebijakan mitigasi dan diklasifikasikan sesuai data yang diperoleh, data tersebut terdapat tiga jenis adalah Regulasi, Program pendidikan dan Pengendalian Lingkungan. Penulis dalam menganalisa data disesuaikan dengan objek dan variabel sesuai definisi operasional penelitian ini dengan cara mengumpulkan data atau informasi di lapangan yang bersifat primer/sekunder, bersifat kualitatif atau kuantitatif, memeriksa data yang telah diperoleh di lapangan datanya lalu menyusun klasifikasi informasi data yang diperoleh dengan cara wawancara mendalam (Data Primer) dan dokumen pendukung (Data Sekunder), tahap selanjutnya mendeskripsikan sekaligus menganalisis dan menginterpretasikan data tersebut dan penulis mengambil kesimpulan dari keseluruhan data yang di analisa.