

## PERAN AKTOR KEBIJAKAN PADA *NETWORKING* KEBIJAKAN PENEKENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN

### *ROLE OF POLICY ACTORS IN LAND AND FOREST FIRE CONTROL POLICY NETWORKING*

Febri Yuliani,\* Abdul Sadad

Prodi Administrasi Publik, FISIP, Universitas Riau, Simpang Baru, Pekanbaru

\*Koresponden email: [febriyuliani@lecturer.unri.ac.id](mailto:febriyuliani@lecturer.unri.ac.id)

#### ABSTRAK

Kebakaran lahan dan hutan (karhutla) membawa kerugian ekonomi, lingkungan, kesehatan, pendidikan dan transportasi yang besar pada masyarakat secara luas. Penelitian ini bertujuan menganalisis peran aktor kebijakan pada pola jejaring organisasi yang terlibat dalam peneglolaan lahan gambut di Kabupaten Rokan Hilir. Metode yang digunakan adalah kualitatif. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan data sekunder. Unit analisis dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dianggap memiliki pengetahuan tentang peran aktor kebijakan pada jejaringan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pola hubungan koordinasi formal antar-instansi dalam kerja penanganan dan pengendalian karhutla, dan instansi-instansi pemerintah yang terlibat, status personil Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Kebakaran hutan dan lahan didaerah yang bersifat *ex officio* sesuai dengan SK Bupati yang diperbarui per tiga (3) bulan. Komunikasi atau pertemuan antar-lintas instansi biasanya bersifat responsif dan menjadi intens terutama tatkala terjadi situasi darurat kebakaran hutan/lahan. Pada konteks jaringan instansi pengendali kebakaran hutan dan lahan koordinasi lebih diartikan sebagai koordinasi operasional, teknis, dan administratif yang bersifat koordinasi formal maupun koordinasi informal. Koordinasi antar organisasi secara formal berdasarkan Surat Keputusan (SK). Sementara koordinasi informal terjalin antar agen dari organisasi-organisasi perangkat daerah yang berbeda karena namun sama-sama terlibat dalam kerja Pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

**Kata kunci:** Aktor kebijakan, implementasi kebijakan, jejaringan kebijakan, kebakaran hutan dan lahan

#### ABSTRACT

*Land and forest fires brings huge economic, environmental, health, education and transportation losses to society at large. This study aims anlysis the role of policy actors in the pattern of organizational networks involved in peatland management in Rokan Hilir Regency. The data required in this study consists of primary data and secondary data. The unit of analysis in this research is people who are considered to have knowledge about the role of policy actors in forest and land fire control networks. The results show that the pattern of formal coordination relationships between agencies in the work of handling and controlling forest and land fires, and the government agencies involved, the status of the personnel of the Emergency Standby Command Post Team for the Management of Forest and Land Fires in areas that are *ex officio* in accordance with the Regent's Decree which is updated in thirds 3 months. Communication or cross-agency meetings are usually responsive and intense, especially when a forest/land fire emergency occurs. In the context of the network of forest and land fire control agencies, coordination is more defined as operational, technical, and administrative coordination that is both formal and informal. Coordination between organizations is formally based on a Decree (SK). Meanwhile, informal coordination exists between agents from different regional apparatus organizations because they are both involved in forest and land fire control work.*

**Keywords:** Policy actor, policy implementation, policy network, fire forest and land

#### PENDAHULUAN

Lahan gambut di Indonesia merupakan lahan gambut terluas ke dua di dunia dan terluas di Asia yang tersebar di Sumatera, Kalimantan dan Papua. Lahan ini mencapai luas sekitar 14,9 juta hektar (peta skala 1:250.000), tidak termasuk lahan gambut di pulau lainnya (Wahyunto, Nugroho, Ritung, & Sulaeman, 2014). Sebagian besar lahan gambut masih berupa tutupan hutan dan menjadi habitat bagi berbagai spesies fauna dan tanaman langka. Lahan gambut menyimpan karbon (C)

dalam jumlah besar dan memiliki daya tanah air yang tinggi sehingga berfungsi sebagai penyangga hidrologi areal sekelilingnya.

Dalam keadaan hutan alami, lahan gambut berfungsi sebagai penambat (sequester) karbon sehingga berkontribusi dalam mengurangi gas rumah kaca di atmosfer. Luas lahan gambut di Pulau Sumatera memiliki luas 6.436.649 Ha, yang didominasi oleh Provinsi Riau dengan luas lahan gambut sebesar 3.867.413 Ha atau sebesar 60,08%, yang kemudian disusul oleh Provinsi Sumatera

Selatan, Jambi, Sumatera Utara, Aceh, dan lainnya. Hal ini menggambarkan bahwa Provinsi Riau merupakan Provinsi dengan luas lahan gambut terluas di Pulau Sumatera. Kasus kebakaran hutan dan lahan tentu berdampak pada berbagai sektor. Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas, dampak paling parah dialami oleh masyarakat tentu berkaitan dengan kondisi kesehatan masyarakat terdampak kebakaran hutan dan lahan tersebut.

Pada dasarnya, praktek pembakaran hutan dan lahan merupakan salah satu cara yang digunakan oleh sebagian perusahaan perkebunan untuk menaikkan pH tanah, disamping itu pembakaran merupakan cara instan berbiaya murah dan hasilnya cocok untuk tanaman seperti sawit. Namun sayangnya, praktek pembakaran hutan dan lahan tersebut tidak mempertimbangkan kerugian yang ditimbulkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi telah menimbulkan kerugian yang cukup banyak diantaranya hilangnya kesempatan panen, penyakit pernapasan (ISPA), mengganggu penerbangan, rusaknya lingkungan dengan hilangnya suatu ekosistem dan lainnya. Dampak sampingan lainnya yang telah mulai dirasakan adalah naiknya suhu permukaan bumi telah menimbulkan cuaca panas dan kering yang pada akhirnya ikut serta mendorong perubahan iklim.

## METODE

Desain penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Menggunakan tipe penelitian deskriptif. Dengan analogi snowballing, proses pemilihan informan akan terus bergulir seperti bola salju sehingga semakin membesar. Sehingga dalam pemilihan informan perlu ditetapkan lalu proses pemilihan informan terus bergulir sehingga mendapatkan informan yang kompeten dalam memberikan informasi secara detail.

Teknik pengumpulan data menggunakan proses *snowball*, dimana teknik pemilihan informan dengan keyperson dengan menggunakan cara wawancara mendalam, observasi, dokumentasi dan studi pustaka. Interpretasi data merupakan upaya untuk memperoleh arti dan makna yang lebih mendalam dan luas terhadap hasil penelitian yang sedang dilakukan. Pembahasan hasil penelitian dilakukan dengan cara meninjau hasil penelitian secara kritis dengan teori yang relevan dan informasi akurat yang diperoleh dari data di lapangan yang diperoleh agar menjadi valid, peneliti menggunakan teknik triangulasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Terdapat dua bagian besar dalam analisis kebijakan publik yaitu analisis kebijakan publik dan proses kebijakan publik. Salah satu bagian dari proses kebijakan publik adalah implementasi kebijakan publik. Bagian analisis kebijakan publik biasanya mengkaji hubungan antara suatu kebijakan dengan masalah, isi dari kebijakan, mengkaji apa yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pembuat kebijakan, serta konsekuensi yang akan tercipta (output) dari suatu kebijakan. Analisis kebijakan pada dasarnya merupakan bentuk perencanaan dan perbaikan terhadap suatu kebijakan (Parsons, 2006). Pada bagian proses kebijakan publik, kebijakan publik dipandang sebagai sebuah proses. Artinya, kebijakan publik akan dilihat berdasarkan tingkatan praktisnya, yaitu bagaimana kebijakan dibuat, diimplementasikan dan pada akhirnya kebijakan harus melakukan perubahan-perubahan tertentu.

Banyak pakar yang menawarkan bentuk dari proses kebijakan ini, tetapi dari sebagian banyak tawaran itu Jones menyimpulkan bahwa pada dasarnya semua bentuk proses itu dapat dikelompokkan menjadi empat tahap, yaitu sebagai berikut (Putra, 2003): (a) Tahap bagaimana masalah-masalah yang ada bisa masuk ke ruang publik; (b) Tahap bagaimana pemerintah melakukan tindakan-tindakan konkret menyikapi masalah tersebut; (c) Tahap dimana tindakan-tindakan pemerintah itu masuk ke masalah di lapangan; dan (d) Dan kemudian tahap dimana kebijakan kembali ke pemerintah agar ditinjau kembali dan diadakan perubahan-perubahan yang dianggap mungkin.

Implementasi kebijakan merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan kebijakan baik yang berupa undang-undang ataupun peraturan. Implementasi dipandang secara luas mempunyai makna pelaksanaan undang-undang dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan. Gonsalves dalam Iqbal (2005) mendeskripsikan aktor implementasi atas siapa yang memberi dampak dan/ atau siapa yang terkena dampak kebijakan, program, dan aktivitas Pembangunan. Mereka bisa laki-laki atau perempuan, komunitas, kelompok sosial ekonomi, atau lembaga dalam berbagai dimensi pada setiap tingkat golongan masyarakat. Pada umumnya peran aktor dalam implementasi dibagi menjadi tiga, yaitu pemerintah, swasta, dan masyarakat.

Thompson dalam Wakka (2014) mengungkapkan bahwa peran aktor dalam pelaksanaan suatu kebijakan atau program dipengaruhi oleh

kekuatan (power) dan kepentingan (interest) yang dimiliki oleh aktor tersebut, sehingga dapat dikategorikan menjadi empat jenis, yaitu sebagai berikut: (a) Aktor dengan tingkat kepentingan (interest) yang tinggi tetapi memiliki kekuatan (power) yang rendah diklasifikasikan sebagai subyek (subjects). Aktor ini memiliki kapasitas yang rendah dalam pencapaian tujuan, akan tetapi dapat menjadi berpengaruh dengan membentuk aliansi dengan aktor lainnya. Aktor ini sering bisa sangat membantu sehingga hubungan dengan aktor ini harus tetap dijaga dengan baik; (b) Aktor dengan tingkat kepentingan (interest) dan kekuatan (power) yang tinggi diklasifikasikan sebagai pemain kunci (key players). Aktor ini harus lebih aktif dilibatkan secara penuh termasuk dalam mengevaluasi strategi baru; (c) Aktor dengan tingkat kepentingan (interest) dan kekuatan (power) yang rendah diklasifikasikan pengikut lain (crowd), untuk melibatkan aktor ini lebih jauh karena kepentingan dan pengaruh yang dimiliki biasanya berubah seiring berjalannya waktu. Aktor ini harus tetap dimonitor dan dijalin komunikasi dengan baik; dan (d) Aktor dengan tingkat kepentingan (interest) yang rendah tetapi memiliki kekuatan (power) yang tinggi diklasifikasikan sebagai pendukung (contest setters). Aktor ini dapat mendatangkan resiko sehingga keberadaannya perlu dipantau dan dikelola dengan baik. Aktor ini dapat berubah menjadi key players karena suatu peristiwa. Hubungan baik dengan stakeholder ini terus dibina. Untuk itu segala informasi yang dibutuhkan harus tetap diberikan, sehingga mereka dapat terus berperan aktif dalam pencapaian tujuan.

Menurut Yakin (2011), ada empat unsur yang perlu diperhatikan untuk menganalisis keberhasilan peran para aktor dalam implementasi suatu kebijakan, yaitu sebagai berikut: (a) Partisipasi aktor, yaitu dengan menilai bagaimana peran aktor-aktor terkait dalam pelaksanaan suatu kebijakan; (b) Perspektif aktor, yaitu dengan menilai bagaimana aktor-aktor memahami program; (c) Aksesibilitas aktor, yaitu dengan menilai bagaimana akses aktor-aktor dalam pelaksanaan program; dan (d) Penentuan tindakan, yaitu dengan menilai bagaimana peran aktor dalam menentukan tindakan. Rhodes (Howlet dan Ramesh, 1995; dalam buku Sri Suwitri, 2008), menyatakan bahwa interaksi antara sejumlah departemen dan organisasi pemerintahan dengan organisasi masyarakat merupakan policy networks yang bersifat instrumental dalam proses kebijakan public. Kekuatan policy networks atau jejaring kebijakan tergantung

pada tingkat integrasi, kemapanan keanggotaan, sumber daya dan hubungan dengan publik.

Komunitas kebijakan lebih memiliki keunggulan yang ditandai oleh adanya stabilitas, keanggotaan yang bersifat terbatas, adanya interdependensi vertikal serta terbatasnya artikulasi horisontal. Dengan kata lain, substansi perbedaan antara konsep-konsep lain dengan konsep komunitas kebijakan adalah tingkat integrasi, stabilitas dan eksklusivitasnya. Komunitas kebijakan menekankan pentingnya pengaruh dan kekuatan kelompok-kelompok ekstra Negara (Swasta dan LSM) dalam suatu kebijakan publik. Perbedaan kepentingan antar kelompok-kelompok yang menjadi titik tekannya, sekian banyak aktor tidak hanya terjadi dan dijumpai dalam interaksi antara negara dengan masyarakat sipil tetapi juga dalam interaksi internal di lingkungan birokrasi pemerintahan itu sendiri.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Struktur organisasi merupakan sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas bagaimana anggota organisasi berhubungan, bekerjasama, dan mendayakan sumber daya dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Hasil penelitian yang telah dilakukan pada saat berada di lapangan, untuk Jejaring Inter-Organisasi (Inter-Organization Network) Pada Pemerintah Daerah Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau telah dapat diketahui dengan menggunakan teori yang disampaikan oleh Agranoff (2007), Steve Leach (2010), WoG (Perry, 2004). Dimana jejaring antar organisasi menurut para ahli sangat dipengaruhi oleh Struktur Organisasi, Koordinasi Organisasi, Konsistensi Sasaran Program, Prosedur Perencanaan dan Operasional dalam pengendalian kebakaran Hutan dan lahan pihak Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir telah melaksanakan bagian-bagian yang menjadi indikator jejaring tersebut, meskipun belum dapat dimaksimalkan sehingga masih banyak terjadi kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau. Masih banyak terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir. Hal itu dikarenakan adanya faktor penentu yang mempengaruhi peristiwa kebakaran hutan dan lahan tersebut. Dan yang menjadi Faktor Penentu Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan: Regulasi, Lingkungan Politik, Lingkungan Sosial, dan budaya, SDM, Sarana Prasarana dan Anggaran (pendanaan).

Struktur organisasi merupakan sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas bagaimana anggota organisasi berhubungan, bekerjasama, dan pemberdayaan sumber daya dalam

rangka mencapai tujuan organisasi. Berdasarkan pengamatan peneliti dan hasil-hasil wawancara terhadap para narasumber utama penelitian dari empat instansi pemerintah daerah yang terlibat langsung dalam kerja pengendalian karhutla di Kabupaten Rokan Hilir, dapat peneliti paparkan bahwa masing-masing instansi pemda telah memiliki sistem internal dari aturan dan tugasnya menurut tupoksi masing-masing dinas atau instansi.

Secara struktur tahun 2002 organisasi di bawah KLH dihapus dan organisasi yang berada di Departemen Kehutanan diubah menjadi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. Selanjutnya pada Februari 2008, Departemen kehutanan membentuk satu organisasi baru lagi, yaitu Tim Koordinasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan kemudian membentuk gugus tugas pelaksana di lapangan bernama Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni yang terutama bertugas mengamankan kawasan hutan lindung dan taman nasional dari bahaya kebakaran. Keberadaan regu-regu Pemadam (Regdamkar) ini bergerak dan berafiliasi dengan instansi masing-masing. Dalam koordinasi dengan instansi lain seperti BPBD, Satpol PP dan Damkar, serta dinas lain belum ada pembagian tugas yang sistematis. Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla yang sudah terbentuk selama ini tidak memiliki prasarana khusus dan masih menggandakan alat-alat milik instansi terkait.

Instansi birokrasi pemerintah daerah pengendalian karhutla masih ditangani secara parsial dan cenderung sektoral menurut kepentingan dan interest masing-masing dinas/instansi. Dan beberapa informan yang berhasil diwawancarai oleh peneliti pada saat berada di lapangan bahwa banyak dari mereka yang mentakan pada saat terjadinya kebakaran pembuatan struktur organisasi hanya bersifat incidental. Posko yang menangani karhutla terdiri dari gabungan beberapa dinas yang bekerja sama untuk memadamkan titik api. Sehingga kerjasama yang terjalin dan perencanaan yang dilakukan pada saat berada di lapangan kurang terfokus dan belum dapat dimaksimalkan. Sementara itu, organisasi non-instansi bentukan pemda yang kemudian disebut Satlakdalkarhutla (bersifat koordinatif-ex officio) diadakan berdasarkan respons terhadap SK Gubernur Riau tentang pembentukan satgas karhutla di level kabupaten. Selanjutnya, berdasarkan Peraturan Kepala BNPB Nomor 3 Tahun 2016, pemerintah daerah merespons kerawanan peristiwa karhutla dengan membentuk satuan tugas operasional satlakdalkarhutla bernama

Pos Komando (Posko) Tanggap Darurat di tingkat kabupaten yang bertugas melakukan upaya penanganan kondisi tanggap darurat pemadaman karhutla.

Pola hubungan koordinasi formal antar-instansi dalam kerja penanganan dan pengendalian karhutla, instansi-instansi pemerintah yang terlibat berdasarkan penggalan informasi yang peneliti lakukan, status personil Tim Posko Siaga Darurat Penanggulangan Karhutla daerah bersifat *ex officio* sesuai dengan SK Bupati yang diperbarui per tiga (3) bulan. Komunikasi ataupun pertemuan antar-lintas instansi biasanya bersifat responsif dan menjadi intens terutama tatkala terjadi situasi darurat kebakaran hutan/lahan. Pada konteks jaringan instansi pengendali kebakaran hutan dan lahan koordinasi lebih diartikan sebagai koordinasi operasional, teknis, dan administratif yang bersifat koordinasi formal maupun informal. Koordinasi antar organisasi secara formal berdasarkan Surat Keputusan (SK). Sementara koordinasi informal terjalin antar agen dari organisasi-organisasi yang berbeda karena sama-sama terlibat dalam kerja Pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Kelemahan pengorganisasian dapat disebabkan oleh sejumlah faktor antara lain: (1) belum jelasnya peranan dalam pengorganisasian; (2) belum optimalnya hubungan antara organisasi-organisasi yang terlibat; dan (3) belum efektifnya organisasi yang terlibat. Hal ini menyangkut tingkat manajemen yang menunjukkan sinkronisasi keseluruhan mekanisme dalam jaringan/jejaring kerja.

Pengorganisasian institusi pengendali kebakaran hutan/lahan sudah dimulai sejak berdirinya Departemen Kehutanan pada 1983, yakni dengan adanya seksi Kebakaran Hutan (eselon IV) pada Direktorat Perlindungan Hutan. Peningkatan level organisasi terjadi pada tahun 1994 dengan dibentuknya Sub Direktorat Kebakaran Hutan (eselon III) di bawah Departemen Kehutanan. Kemudian tahun 2000 dibentuk Direktorat Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Kebun pada Departemen Kehutanan dan Direktorat Pengendalian Kebakaran pada Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup (KLH). Pada tahun 2002 organisasi di bawah KLH dihapus dan organisasi yang berada di Departemen Kehutanan diubah menjadi Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan. Selanjutnya pada Februari 2008, Departemen kehutanan membentuk satu organisasi baru lagi, yaitu Tim Koordinasi Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Secara nasional, kebakaran hutan/lahan di Indonesia ditangani oleh beberapa instansi atau organisasi

menurut status kawasannya. Kebakaran di kawasan hutan (hutan lindung dan konservasi) dikelola oleh Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan sebagai pelaksana di lapangan adalah Brigade Pegendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni. Brigade Pegendalian Kebakaran Hutan Manggala Agni ini dibentuk berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (DJ-PHKA) No. 21/Kpts/DJ-IV/2002. Brigade tersebut lebih ditujukan untuk pengendalian kebakaran di kawasan konservasi.

Untuk pengendalian kebakaran hutan yang lain diserahkan ke pemangku kawasan sesuai dengan kebijakan otonomi daerah. Dan untuk mengatur tentang kordinasi dan mobilisasi terdapat dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004. Peraturan ini memperkuat Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 2001. Kedua Peraturan tersebut menjelaskan tentang pembagian kewenangan pengelolaan kebakaran menurut skala kebakarannya. Pemangku kawasan bertanggung jawab atas pengelolaan kebakaran di wilayah yang dikelolanya, ditingkat provinsi oleh Gubernur dan pengelola di tingkat kabupaten oleh Bupati. Jika skala kebakaran atau dampaknya terjadi lintas provinsi dan lintas batas negara, maka penanggungjawab ada pada Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup. Sementara itu, pada UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, kebakaran hutan/lahan dikategorikan sebagai salah satu jenis bencana, sehingga penanganannya dilakukan oleh lembaga baru yang diamanatkan oleh UU tersebut, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) di tingkat nasional dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.

Dalam kerja penanggulangan bencana BNPB didukung kementerian/lembaga terkait, seperti Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian Dalam Negeri, TNI, Polri, Basarnas, Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika (BMKG), Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Geologi (PVMBG), dan Kementerian/lembaga terkait lainnya. Sementara itu, Badan Penanggulangan Bancana Daerah (BPBD) provinsi dan kabupaten/kota merupakan penanggung jawab penyelenggaraan penanggulangan bencana di tingkat daerah dengan didukung oleh Organisasi Perangkat Daerah masing-masing yang terkait. Pengendalian kebakaran hutan/lahan melibatkan banyak instansi atau organisasi pemerintah, baik di tingkat negara, provinsi, maupun kabupaten/kota. Pelibatan baik secara langsung maupun tidak langsung pihak-pihak tersebut me-

merlukan suatu terobosan atau inovasi pengorganisasian multi-instansi, agar perlindungan terhadap hutan dan lahan (ekosistem) berjalan secara lebih integratif, harmonis, efektif, dan efisien, sehingga sekaligus menyelesaikan sejumlah persoalan eksisting yang ada dan dihadapi di lapangan. Sayangnya, berdasarkan pengamatan lapangan yang dilakukan peneliti, kehadiran terobosan dan inovasi kebijakan publik dan manajemen publik di pemerintah daerah dalam kerja pengendalian karhutla hampir-hampir tidak ada. Pemerintah daerah dalam penelitian ini Pemda Rokan Hilir, masih menjalankan pendekatan, cara-cara, dan strategi pengendalian karhutla secara konvensional berdasarkan apa yang selama ini dijalankan, yakni berfokus pada kerja pemadaman kebakaran terutama pada saat-saat peristiwa karhutla terjadi.

Pengendalian karhutla dalam perspektif luas dan ekologis dalam jangka panjang yang mencakup pencegahan, pemulihan, dan pelestarian lingkungan belum mencuat sebagai wacana strategis yang bervisi jauh ke depan. Akibatnya, kerja pengendalian karhutla seringkali terjebak sebagai respons reaktif dan pragmatis yang dipicu karhutla demi karhutla. Hal ini di antaranya dapat diketahui dari kehadiran distribusi surat-surat/edaran/instruksiformal-birokratif yang estafet dari level pemerintah pusat hingga ke satuan-satuan birokrasi ke bawahnya. Hal itu juga ditandai dengan adanya pemberlakuan masa-masa tanggap darurat.

Aktor penanganan dan pengendalian karhutla pihaknya sering bekerjasama dengan instansi-instansi berikut: (1) Dinas Perkebunan dan Peternakan, (2) Dinas Lingkungan Hidup, (3) Satpol PP, (4) Manggala Agni, (5) Kelompok Tani Peduli Api (KTPA: masyarakat), (6) Masyarakat Peduli Api (Perusahaan), (7) Perusahaan pemegang Hak Pengelolaan Hutan, (8) Satgas Udara (TNI), dan (9) BMKG Provinsi. Wujud kerjasama antar-organisasi (antarinstansi) yang berlangsung di Kabupaten Rokan Hilir selama ini masih berorientasi utama pada aktivitas operasi pemadaman api karhutla. Tipe status api yang menjadi target operasi, yakni (1) memantau dan menanggulangi hot spot yang didefinisikan sebagai keberadaan asap, namun status api belum meluas; belum menjadi kobaran yang menjalar, dan (2) pemadaman fire spot secepatnya. Fire spot didefinisikan sebagai titik api yang berpotensi menjadi karhutla skala massif. Status kebakaran yang ditangani terbagi menjadi dua macam, yakni (1) Siaga yang diartikan sebagai identifikasi keberadaan hot spot dan titik api kecil-kecil yang harus diwaspadai.

Untuk mengatasi status siaga ini ada dibentuk tim reaksi cepat. Pada status ini tidak ada (belum) menghitung kerugian ataupun risiko lanjutnya, sehingga ditetapkan status api telah berada pada status (2) Tanggap yang pada level status ini sudah ada bencana dan harus menghitung estimasi kerugian.

## KESIMPULAN

Peran aktor pada Jejaring Antar Organisasi (Inter-Organizational Network) Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir Dalam Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau ini dapat disimpulkan bahwa: Jejaring antar organisasi pada pemerintah daerah kabupaten Rokan Hilir, dilihat dari struktur organisasi, koordinasi antar organisasi, konsistensi program, dan perencanaan dan operasional dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan masih mengalami beberapa kendala, antara lain: Struktur Organisasi, Koordinasi Antar Organisasi, Perencanaan dan Operasional karena belum memiliki Standard Operating Procedure (SOP) yang baku untuk digunakan dalam menangani kebakaran lahan dan hutan. Faktor penentu jejaring organisasi dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau hasilnya masih belum dapat dioptimalkan. Hal ini dapat dilihat dari Regulasi terkait panduan teknis penanggulangan/pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum sepenuhnya dijalankan. Lingkungan politik; dukungan dari pemiliki otoritas, (terkait regulasi dan anggaran) masih kurang, sehingga jejaring antar organisasi belum dapat terintegrasi dengan maksimal. Lingkungan sosial dan budaya; membuka lahan baru dengan jalan melakukan pembakaran sudah menjadi tradisi di masyarakat. Kualitas sumber daya manusia yang menangani pengendalian kebakaran lahan dan hutan masih belum maksimal sebab belum sampai pada pencegahan dan pemulihan. Sarana prasarana belum cukup memadai untuk melakukan pembaharuan dan perawatan berkala.serta rendahnya anggaran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akihiro, K., dan Marbawa, I. K. C., 2000. *Manual Dasar-dasar Pengendalian Kebakaran*. Departemen Kehutanan dan JICA, Bogor.
- Alam Setia Zain., 1998. *Spektrum Lingkungan Konservasi Hutan*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- Anderson, J. E. 1979\_ *Public Policy Making: An Introduction.*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- B. Suki SIP J., 2006. *Langkah-langkah dalam Penelitian*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.
- Campbell, Y, Jeffrey, Beragam Pandangan Mengenai Kehutanan Masyarakat (Community Forestry) di Indonesia, dalam Resosudarmo dan Colfer, *Kemana Harus Melangkah: Masyarakat Hutan dan Perumusan Kebijakan di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003
- Chandler C, P. Cheney, P. Thomas P, L. Trabaud L, D. Williams. 1983. *Fire in Forestry* Vol. I. John Wiley and Sons. Canada.
- CIFOR, *Pembelajaran Pencegahan Kebakaran dan Restorasi Gambut Berbasis Masyarakat*, Bogor, 2020
- , 2002b., "Faktor-faktor Penghambat Pengembangan Sosial Forestri di Indonesia" dalam "*Refleksi Empat Tahun Reformasi mengembangkan sosial forestri di era desentralisasi*"., CIFOR , LATIN 2003
- Keputusan Gubernur Riau Nomor 91 Tahun 2009 Tentang Prosedur Tetap (Protap) Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau.
- Kementrian Lingkungan Hidup, 2005. Status lingkungan Hidup Daerah 2005 Kabupaten Rokan Hilir. [www.menlh.go.id/terbaru/artikel.php?article?Id=82](http://www.menlh.go.id/terbaru/artikel.php?article?Id=82) (12 Okt 2009)
- Peraturan Gubemur Riau Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Atau Lahan di Provinsi Riau.
- Wahab, Solichin Abdul, 2002, *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Wibawa, Samudra., 1994. *Kebijakan Publik, Teori dan Proses*, Intermedia., Jakarta.
- Wibawa, Samudra., Yuyun Purbokusumo., Agus Pramusinto., 1994. *Evaluasi kebijakan Publik*. Raja Grafindo Persada., Jakarta
- Winarno, Budi., 2002., *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Media Perssindo., Yogyakarta
- Yakin, Husnul. (2013). Analisis Peran Aktor Dalam Formulasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Di Kelurahan Kemijen, Kota Semarang. *Journal of Public Policy and Management Review*, 2(2), 91- 100.
- Zain, Alam Setia, 1997, *Aspek Pembinaan Kawasan Hutan dan Sertifikasi Hutan Rakyat*, Rineka Cipta, Jakarta