

Tema : Pengelolaan Sumberdaya Alam dan Lingkungan di
Wilayah Wetlands
Sub Tema : Pengembangan Model Atau Kebijakan
Terkait Dengan Pengembangan Wilayah Wetland

**USULAN PENELITIAN
TAHUN ANGGARAN 2020
SKEMA PENELITIAN UNGGULAN UNIVERSITAS RIAU**



**AGILITAS PENGAMBILAN KEPUTUSAN PEMERINTAH DALAM
PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN BENCANA KEBAKARAN
HUTAN DAN LAHAN DI WILAYAH WETLANDS
PROVINSI RIAU**

OLEH:

Ketua	: Dr. Harapan Tua RFS., M.Si	NIDN. 0030056501
Anggota	: Dr. Ringgo Eldapi Yozani, M.I.Kom	NIDN. 0021118711
	Yelly Zamaya, SE., M.E	NIDN. 0029098606
	Angga Pramana, SP., M.Sc	NIDN. 1004018901
	Syofian, S.Sos., M.Si	NIDN. 1003108801
	Rahmad Budianto	NIM . 1701110536
	Zakly Hanafi Ahmad	NIM . 1701114218

SUMBER DANA: DIPA LPPM UNIVERSITAS RIAU 2020

**LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS RIAU
MARET, 2020**

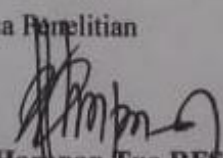
HALAMAN PENGESAHAN PROPOSAL PENELITIAN

- | | | | |
|----|------------------------|---|---|
| 1 | Judul Penelitian | : | Agilitas Pengambilan Keputusan Pemerintah dalam Pencegahan dan Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Wilayah Wetlands Provinsi Riau |
| 2 | Ketua Penelitian | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Dr. Harapan Tua RFS., M.Si |
| | b. Jenis Kelamin | : | Laki-Laki |
| | c. NIDN | : | 0030056501 |
| | d. Jabatan Struktural | : | - |
| | e. Jabatan Fungsional | : | Lektor |
| | f. Fakultas/Jurusan | : | FISIP/ Ilmu Administrasi Publik |
| | g. Alamat Kantor | : | Kampus Fisip Jl. BinaWidya Panam Pekanbaru |
| | h. Telp/Fax | : | - |
| | i. Alamat Rumah | : | Jl. Mutiara Raya No. 43 Perum Mutiara Permai, Tuah Karya – Tampan, Pekanbaru |
| | j. HP/Telp | : | 081378781278 |
| 3 | Anggota (1) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Dr. Ringgo Eldapi Yozani, M.I.Kom |
| | b. NIDN | : | 0021118711 |
| 4 | Anggota (2) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Yelly Zamaya, SE., M.E |
| | b. NIDN | : | 0029098606 |
| 5 | Anggota (3) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Angga Pramana, SP., M.Sc |
| | b. NIDN | : | 1004018901 |
| 6 | Anggota (4) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Syofian, S.Sos., M.Si |
| | b. NIDN | : | 1003108801 |
| 7 | Anggota (5) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Rahmad Budianto |
| | b. NIM | : | 1701110536 |
| 8 | Anggota (6) | | |
| | a. Nama Lengkap | : | Zakly Hanafi Ahmad |
| | b. NIM | : | 1701114218 |
| 9 | JangkaWaktu Penelitian | : | 1 Tahun Penelitian |
| 10 | Pembiayaan | | |
| | a. Dana Diusulkan | : | Rp. 50.000.000,- |
| | b. Sumber Dana | : | DIPA LPPM Universitas Riau Tahun 2020 |



Pekanbaru, 12 Maret 2020

Ketua Penelitian


Dr. Harapan Tua RFS., M.Si
 NIP. 1965053019900310021

Menyetujui,
Ketua LPPM Universitas Riau

Prof. Dr. Almasdi Syahza, SE.,MP
 NIP. 196008221990021002

RINGKASAN RENCANA PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang menggunakan perspektif kebijakan sektor publik dalam pengambilan keputusan pemerintah, penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan. Pengambilan keputusan pemerintah merupakan titik tolak penyelesaian masalah publik seperti kebakaran hutan dan lahan. Kasus kebakaran hutan dan lahan di Riau telah menyedot perhatian publik tidak hanya dalam negeri bahkan mancanegara. Kasus kebakaran hutan dan lahan berdampak luas pada berbagai aspek seperti sosial, ekonomi, lingkungan bahkan hubungan baik dengan negara lain. Kelincahan pengambilan keputusan akan memudahkan pelaksanaan penanggulangan bencana seperti kebakaran hutan dan lahan di Wilayah *Wetlands* Provinsi Riau. Selama ini proses penetapan status bencana dinilai masih lambat dan belum mengarah pada pengambilan keputusan yang cepat. Realita yang demikian tentu tidak diharapkan oleh publik mengingat kelambatan pengambilan keputusan akan mempersulit aspek penanggulangan dan kecenderungan bertambahnya dampak buruk dari kelambatan proses pengambilan keputusan juga akan semakin meningkat. Kajian ini berupaya untuk menganalisis proses pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Wilayah *Wetlands* Provinsi Riau.

Analisis pengambilan keputusan pemerintah itu menggunakan teori formulasi kebijakan dan konsep pengambilan keputusan dengan berbagai pendekatan yang ditawarkan oleh para ahli. Selain itu, dalam kajian ini juga dilihat interaksi antar aktor, jaringan dan lembaga dalam pengambilan keputusan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Wilayah *Wetlands* Provinsi Riau. Selanjutnya juga dilihat faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Penelitian menggunakan metode penelitian kualitatif, dimana penelitian kualitatif bertujuan untuk mendapatkan gambaran menyeluruh (holistik) dari sebuah fenomena, dalam hal ini fenomena mengenai agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dalam perspektif kebijakan sektor publik.

IDENTITAS ANGGOTA KEGIATAN PENELITIAN

1. Ketua Tim

- a. Nama Lengkap : Dr. Harapan Tua RFS, M.Si
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP / NIDN : 196505301990031002/ 0030056501
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : IIIId / - / Lektor
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Administrasi Publik
- f. Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : Pelayanan Publik & Kebijakan Sektor Publik
- i. Waktu untuk pembinaan : 12 Jam / Minggu

2. Anggota 1

- a. Nama Lengkap : Dr. Ringgo Eldapi Yozani, M.I.Kom
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP / NIDN : 0021118711
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : IIIc/ Lektor
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Komunikasi
- f. Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : Manajemen Komunikasi
- i. Waktu untuk pembinaan : 10 Jam / Minggu

3. Anggota 2

- a. Nama Lengkap : Yelly Zamaya, SE., M.E
- b. Jenis Kelamin : Perempuan
- c. NIP / NIDN : 002098606
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : IIIb/ Asisten Ahli
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Ekonomi/ Ekonomi Pembangunan
- f. Fakultas : Fakultas Ekonomi dan Bisnis
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : Ekonomi Pembangunan
- i. Waktu untuk pembinaan : 10 Jam / Minggu

4. Anggota 3

- a. Nama Lengkap : Angga Pramana, SP., M.Sc
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki

- c. NIP / NIDN : 1004018901
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : IIIb/ Asisten Ahli
- e. Disiplin Ilmu : Teknologi Industri Pertanian
- f. Fakultas : Fakultas Pertanian
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : Pemanfaatan Lahan
- i. Waktu untuk pembinaan : 10 Jam / Minggu

5. Anggota 4

- a. Nama Lengkap : Syofian, S.Sos., M.Si
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIP / NIDN : 1003108801
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : -
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Administrasi Negara
- f. Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : Kebijakan Publik
- i. Waktu untuk pembinaan : 10 Jam / Minggu

6. Anggota 5

- a. Nama Lengkap : Rahmad Budianto
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIM : 1701115036
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : -
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan
- f. Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : -
- i. Waktu untuk pembinaan : 8 Jam / Minggu

7. Anggota 6

- a. Nama Lengkap : Zakly Hanafi Ahmad
- b. Jenis Kelamin : Laki-Laki
- c. NIM : 1701114218
- d. Golongan/Pangkat/Jabatan : -
- e. Disiplin Ilmu : Ilmu Pemerintahan
- f. Fakultas : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- g. Perguruan tinggi : Universitas Riau
- h. Bidang Keahlian : -
- i. Waktu untuk pembinaan : 8 Jam / Minggu

DAFTAR ISI

Halaman Pengesahan
Ringkasan Rencana Penelitian
Identitas Anggota Kegiatan Penelitian
Daftar Isi

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN	1
B. PERUMUSAN MASALAH	10
C. MAKSUD DAN TUJUAN PENELITIAN	11
D. LUARAN/ MANFAAT PENELITIAN	12
E. TINJAUAN PUSTAKA	13
1. Tinjauan Teoritik	13
2. Penelitian Terdahulu	28
3. Kerangka Pemikiran.....	33
4. Roadmap Penelitian	33
F. METODE PENELITIAN.....	34
1. Lokasi dan Waktu Penelitian	35
2. Jenis dan Sumber Data	35
3. Teknik Pengumpulan Data	36
4. Teknik Analisis Data.....	36
5. Tingkat Kesiapterapan Teknologi.....	36
G. JADWAL KEGIATAN	37
H. DAFTAR PUSTAKA	37
I. REKAPITULASI BIAYA	39
J. SUSUNAN ORGANISASI DAN PEMBAGIAN TUGAS TIM	39
K. JUSTIFIKASI ANGGARAN	43

A. Latar Belakang Penelitian

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) telah menjadi kepedulian lokal, nasional dan global. Gangguan kesehatan dan ekonomi akibat asap dari kebakaran hutan dan lahan sangat besar. Kerugian ekonomi akibat kebakaran hutan 1997 diperkirakan lebih dari 60 trilyun rupiah. Kerugian ekonomi di Riau diperkirakan mencapai 20 trilyun selama Februari-Maret 2015 (Zamzani 2015). Pada 2012 kebakaran hutan di provinsi Riau melepaskan emisi karbon antara 1,5 miliar dan 2 miliar ton hanya dalam satu pekan mencapai 10 persen emisi tahunan total Indonesia (Moss 2015). Singapura dan Malaysia telah lama mengeluhkan gangguan kesehatan dan asap dari Indonesia yang menurunkan pariwisata, kesehatan dan ekonomi. Gangguan ekonomi akibat asap di Singapura menimbulkan kerugian 16 trilyun rupiah (O'callaghan 2013). Sedangkan total kebakaran dan asap sepanjang tahun 2015 di seluruh Indonesia diperkirakan merugikan negara 230 trilyun rupiah (The World Bank 2015).

Pemerintah dan masyarakat Indonesia telah mencoba mengatasi Karhutla ini. Presiden Jokowi dalam kunjungan ke Riau, akhir November 2014, telah mengultimatum untuk segera mengatasi kebakaran hutan yang telah terjadi selama 17 tahun dengan niat yang kuat. Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI) menyampaikan tumpang tindih perizinan menjadi sumber konflik dan biang keladi kebakaran hutan. Pembuatan kanal-kanal gambut yang serampangan membuat gambut menjadi kering dan rawan terbakar. Kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia telah menjadi persoalan tahunan. Proyek-proyek yang berhubungan dengan Karhutla sudah lama dilaksanakan di berbagai provinsi di Indonesia dengan atau tanpa kerjasama dengan negara lain. Beragam rekomendasi

teknis, ekonomi, sosial dan politik telah dihasilkan (Dennis 2009). Kegagalan memahami ekonomi politik (Dauvergne 2009), jaringan aktor kebakaran dan patronnya sering berakibat tidak tuntasnya penanggulangan Karhutla (Varkkey 2003; Varkkey 2016). Patron aktor kebakaran hutan melibatkan para elit bisnis dan politik di tingkat lokal, nasional dan global yang dapat dideteksi. Ketidakjelasan tata ruang dan korupsi adalah penyebab utama kebakaran di Riau (Raflis 2015).

Ketidaksinkronan antara penyebab kebakaran dan cara penanggulangannya terjadi di semua negara di dunia. Di Indonesia dan Brazil penyebab utama kebakaran adalah masalah sosial dan politik, namun prioritas rencana dan aksi penanggulangannya adalah teknis dan riset pemadaman kebakaran. Riau sebagai salah satu Provinsi dengan intensitas kebakaran hutan dan lahan yang masih tinggi di Indonesia dituntut untuk serius menangani kebakaran hutan dan lahan. Berikut data luas area kebakaran lahan dan hutan di Provinsi Riau tahun 2014-2019.

Tabel 1.
Data Luas Lahan Terbakar di Provinsi Riau Tahun 2014-2019

No	Tahun	Luas Lahan (Ha)
1	2014	6.301,10
2	2015	183.808,59
3	2016	85.219,51
4	2017	6.866,09
5	2018	37.236,27
6	2019	90.233,00

Sumber: SiPongi KLHK 2020

Sektor kehutanan merupakan salah satu sektor andalan pembangunan Provinsi Riau, dimana sektor ini telah menjadi salah satu motor penggerak pembangunan selama lebih dari 3 (tiga) dekade melalui penghasilan devisa, suplai

industri terkait, serta sebagai pembangkit sektor lain. Lebih dari 70% sektor lain tergantung kepada manfaat, fungsi dan keberadaan hutan. Pengusahaan kawasan hutan di Provinsi Riau telah dilakukan sejak lama (Baca-Orba) dengan pengusahaan oleh Perusahaan *Multy Nasional Corporation (MNC)* maupun perusahaan lokal. Pengusahaan kawasan hutan ini menurut Walhi Riau dilakukan tanpa arah sehingga banyak pihak memanfaatkan peluang pengusahaan kawasan hutan baik dengan cara legal maupun ilegal. Berikut data luasan hutan di Provinsi Riau berdasarkan pemanfaatan.

Tabel. 2
Luas Kawasan Hutan Provinsi Riau berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK)

No	Fungsi Kawasan Hutan	Luas (Ha)	%
A	Kawasan Hutan		
	1. Hutan Lindung (HL)	208.910,00	2,3
	2. Kawasan Hutan Produksi Tetap (HP)	1.638.519,00	18,13
	3. Kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT)	2.952.179,00	32,67
	4. Hutan Suaka Alam/ Hutan Pelestarian Alam	628.636,00	6,96
	5. Hutan Mangrove/Bakau	-	-
B	Kawasan Non Kehutanan		
	1. Perairan	119.260,00	1,32
	2. Areal Penggunaan Lain (APL)	1.719.364,73	19,03
	3. Hutan Produksi yang dapat dikonversi (HPK)	1.769.966,27	19,59

Sumber: DLHK Provinsi Riau Tahun 2018

Kebijakan pembangunan dengan memanfaatkan kawasan hutan telah menyebabkan timbulnya berbagai permasalahan ekonomi, sosial dan lingkungan. Dari segi sumberdaya, telah terjadi *degradasi* dan *deforestasi* yang antara lain disebabkan oleh pemanfaatan hutan yang tidak terkendali, pembukaan kawasan hutan dalam skala besar untuk berbagai keperluan pembangunan, *illegal logging*, perambahan, okupasi lahan dan kebakaran hutan. Selama sepuluh tahun terakhir, laju deforestasi di Indonesia telah mencapai rata-rata 1,6 juta hektar pertahun.

Dari segi sosial ekonomi masyarakat lokal, dampak pembangunan kehutanan terhadap peningkatan kesejahteraan tidak cukup nyata akibat adanya proses *marginalisasi* masyarakat sekitar hutan yang nampak dari kesenjangan dan kemiskinan.

Hutan sebagai bagian dari sumber daya alam nasional memiliki arti dan peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan sosial, pembangunan dan lingkungan hidup. Telah diterima sebagai kesepakatan internasional bahwa hutan yang berfungsi penting bagi kehidupan dunia, harus dibina dan dilindungi dari berbagai tindakan yang berakibat hilangnya keseimbangan ekosistem dunia. Namun ada saja tindakan dari manusia yang melakukan kerusakan hutan diantaranya melalui pembakaran hutan yang akhir-akhir ini semakin marak di Indonesia. Padahal kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Secara ekologis insiden kebakaran hutan mengancam flora dan fauna alam Indonesia yang khas, bahkan mungkin membuat punah. Kerugian yang harus ditanggung oleh bangsa Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 1997 dulu diperkirakan mencapai Rp. 5,96 triliun atau sekitar 70,1 % dari nilai PDB sektor kehutanan pada tahun 1997. Malaysia yang juga terkena dampak kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 1997 mengalami kerugian US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sektor pariwisata (KLH dan UNDP, 1998: 1-2). Kasus kebakaran pada tahun 2014 dan 2015 menimbulkan kerugian baik moril maupun materil. Sedangkan pada tahun 2019 intensitas kebakaran juga tidak kalah tinggi dengan jumlah titik api mencapai 1570 titik api. Akibat kebakaran hutan dan lahan itu,

Indeks Standar Pencemar Udara (ISPU) di Riau tercatat 226, menunjukkan udara dalam keadaan sangat tidak sehat, sementara di Kalimantan Barat dan Jambi indeks standar pencemar udaranya masing-masing 177 dan 154, termasuk dalam kategori tidak sehat dan mengarah ke kategori berbahaya.

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 (*Climate Change*). Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia secara tegas telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan sebagai upaya pencegahan. Pemerintah dalam hal ini telah menerbitkan berbagai payung hukum dalam upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yaitu antara lain;

1. *Undang–Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana. Dalam UU No. 24 tahun 2007 memasukan terminologi kebakaran hutan dan lahan sebagai salah satu penyebab kejadian bencana. Dimana pengertian bencana dan hal yang berkaitan dengannya dimaknai sebagai (pasal 1) :*

- 1) *Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan*

masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis.

- 2) Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan, dan tanah longsor.*
 - 3) Bencana nonalam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi, epidemi, dan wabah penyakit.*
 - 4) Penyelenggaraan penanggulangan bencana adalah serangkaian upaya yang meliputi penetapan kebijakan pembangunan yang berisiko timbulnya bencana, kegiatan pencegahan bencana, tanggap darurat, dan rehabilitasi.*
 - 5) Kegiatan pencegahan bencana adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan sebagai upaya untuk menghilangkan dan/atau mengurangi ancaman bencana.*
- 2. Undang–Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Secara harfiah, UU No. 23 tahun 1997 tidak mencantumkan terminologi Kebakaran hutan dan lahan, namun merumuskannya ke dalam terminologi yang lebih umum yaitu lingkungan hidup. Pengertian lingkungan hidup dijelaskan sebagai (pasal 1) kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain.*
 - 3. Undang–Undang No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, dalam UU No. 41 tahun 1999 dikatakan bahwahutan, sebagai karunia dan amanah Tuhan Yang Maha Esa yang dianugerahkan kepada Bangsa Indonesia, merupakan kekayaan yang dikuasai oleh Negara, memberikan manfaat serbaguna bagi umat manusia, karenanya wajib disyukuri, diurus, dan dimanfaatkan secara optimal, serta dijaga kelestariannya untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat,*

bagi generasi sekarang maupun generasi mendatang dan hutan, sebagai salah satu penentu sistem penyangga kehidupan dan sumber kemakmuran rakyat, cenderung menurun kondisinya, oleh karena itu keberadaannya harus dipertahankan secara optimal, dijaga daya dukungnya secara lestari, dan diurus dengan akhlak mulia, adil, arif, bijaksana, terbuka, profesional, serta bertanggung jawab.

4. *Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001, mengatur tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran dan atau Lahan, sebagai berikut:*

a. Beberapa pengertian dijelaskan pada pasal 1:

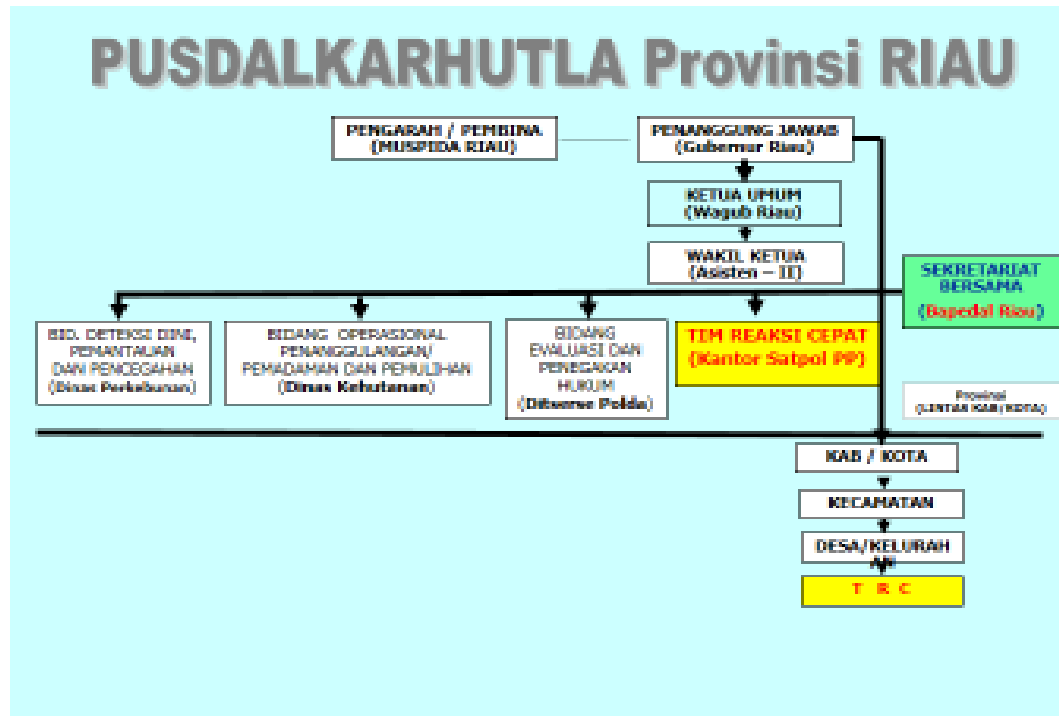
- 1. Pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya pencegahan dan penanggulangan serta pemulihan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.*
 - 2. Pencegahan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya untuk mempertahankan fungsi hutan dan atau lahan melalui cara-cara yang tidak memberi peluang berlangsungnya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan.*
 - 3. Penanggulangan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup adalah upaya untuk menghentikan meluas dan meningkatnya kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup serta dampaknya yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan;*
 - 4. Dampak lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang berupa kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang diakibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan;*
5. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan, Pasal 1, Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud dengan perlindungan hutan adalah usaha untuk mencegah dan membatasi kerusakan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan, yang disebabkan*

oleh perbuatan manusia, ternak, kebakaran, daya-daya alam, hama dan penyakit, serta mempertahankan dan menjaga hak-hak negara, masyarakat dan perorangan atas hutan, kawasan hutan, hasil hutan, investasi serta perangkat yang berhubungan dengan pengelolaan hutan.

6. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, Peraturan ini secara jelas mengatur tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan dengan berbagai penjelasan mengenai tugas dan wewenang baik pemerintah pusat dalam hal ini KemenLHK maupun Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
7. Peraturan Gubernur Riau Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau, Pergub ini mengatur tentang pembentukan Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Pusdalkarhutla) dan secara teknis mengatur tentang operasionalisasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Selanjutnya secara prosedural Pergub ini diikuti dengan lahirnya Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau.

Dalam konteks pengendalian kebakaran hutan dan lahan di daerah, terbitnya Pergub No. 11/2014 dan Pergub No. 27/2014 menjadi petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Akan tetapi, terbitnya Pergub itu dirasa kurang kuat mengingat pengalokasian anggaran lebih optimal apabila terdapat Peraturan Daerah yang mengatur hal tersebut. Sebagaimana di Provinsi Jambi yang telah mampu menginisiasi pembentukan Perda Karhutla sehingga penanganan Karhutla lebih terorganisir. Kedua Peraturan Gubernur tersebut paling tidak menunjukkan respons Pemerintah Provinsi Riau dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Secara organisasional, pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tergambar dalam bagan berikut:

Gambar 1. Alur Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau



Sumber: Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau 2019

Pusat pengendalian kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Namun secara teknis, Pusalkarhutla ini berpijak pada Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau. Kasus kebakaran hutan dan lahan di Riau masih dianggap lambat dalam penanganan, beberapa kritik mengenai kelambatan penanganan itu disampaikan oleh aktifis lingkungan (Walhi Riau & Jikalahari). Pemerintah Provinsi Riau kurang memperhatikan aspek pencegahan dan cenderung fokus pada aspek penanganan. Meningkatnya jumlah titik api tidak lepas dari lemahnya aspek pencegahan dan lambatnya penanganan, bahkan untuk menetapkan status bencana mesti melalui prosedur yang begitu rumit dan tidak lincah. Di Riau misalnya, kelambatan pemerintah menetapkan status bencana kebakaran hutan dan lahan pada periode lalu berdampak pada meluasnya kebakaran hutan dan

lahan dan dampak kebakaran itu juga tidak sedikit terutama pada daerah pesisir dan berekosistem gambut yang memang secara akses sulit untuk dijangkau dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan.

Atas dasar uraian di atas, penelitian ini melihat lebih dalam kelincahan Pemerintah provinsi Riau dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan khususnya pada wilayah pesisir yang secara kuantitas kebakaran hutan dan lahan lebih luas dibanding wilayah Riau Daratan (67%), yang menyebabkan kebakaran yang terjadi di Riau tidak bisa dikontrol, tantangan dan hambatan yang berjalan berdampingan dengan tugas pengendalian serta sejauh mana kebijakan itu memberi pengaruh dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

B. Perumusan Masalah

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Riau tidak dapat dilepaskan dari penguasaan dan pengusahaan hutan dan lahan. Penelitian ini tidak melihat penguasaan dan pengusahaan itu melainkan melihat kelincahan pemerintah dalam mengambil keputusan terkait penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Berdasarkan uraian latar belakang penelitian di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Pemerintah Provinsi Riau menetapkan status kebencanaan dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah wetland Provinsi Riau?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan dalam menetapkan status kebencanaan dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di wilayah wetland Provinsi Riau?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

1. Maksud Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk memperoleh data-data dan informasi mengenai agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di wilayah wetland Provinsi Riau. Kasus kebakaran hutan dan lahan selama satu dekade terakhir menyebabkan Riau menjadi atensi nasional dan internasional sehingga penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan ini menjadi isu yang terus mengemuka.

2. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengambilan keputusan pemerintah dalam menetapkan kebijakan penanggulanangan bencana kebakaran hutan dan lahan di wilayah wetland Provinsi Riau terutama terkait dengan:

- a) Aktor, Program dan Jaringan dalam pengambilan keputusan pemerintah dalam kasus penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau
- b) Faktor-faktor yang mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau 2010-2015

D. Luaran/ Manfaat Penelitian

1. Luaran Penelitian

Penelitian ini diupayakan untuk mencapai output/luaran berupa :

- 1) Jurnal dan/atau publikasi ilmiah Internasional Terindeks
- 2) Bahan ajar pada Mata Kuliah Kebijakan Sektor Publik

- 3) Jurnal Nasional Terakreditasi
- 4) Hak Kekayaan Intelektual (Hak Cipta)

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna dalam menambah pengetahuan serta masukan bagi aparat pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan di Provinsi Riau terutama dari aspek politik dan kebijakan.

- 1) Diharapkan hasil penelitian ini bermanfaat sebagai sumber informasi bagi penulis berikutnya khususnya menyangkut studi-studi tentang lingkup kebijakan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.
- 2) Diharapkan rekomendasi dalam penelitian ini menjadi rujukan pemerintah dalam pengemabilan kebijakan dimasa yang akan datang.

E. Tinjauan Pustaka

Pada bagian ini diketengahkan teori yang relevan dengan penelitian ini, studi-studi terdahulu dan kerangka pemikiran.

1. Tinjauan Teoritik

a) Kebijakan Publik

Agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan adalah bagian integral dari proses perumusan kebijakan negara. Oleh sebab itu, tinjauan tentang teori kebijakan publik dianggap perlu guna memperkuat analisis tentang dinamika kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Terkait dengan kebijakan publik itu, telah banyak teori yang membahas tentang kebijakan publik dari berbagai aspek. *Carl J. Freidrick* dalam Bintoro (1992 : 80) misalnya menyatakan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, sekelompok atau

pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka menencapai tujuan tertentu.

Sementara itu *Harold D. Lasswell* dan *Abraham Kaplan* dalam Irfan Islamy (1998 : 15) adalah suatu program pencapaian tujuan nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Sedangkan Irfan Islamy sendiri mengatakan kebijakan adalah serangkaian tindakan yang, mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu. Selanjutnya menurut *Thomas R. Dye* dalam Nugroho (2004 : 3) kebijakan adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat kehidupan bersama tampil berbeda. Atau dengan kata lain segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

Kemudian istilah publik dalam rangkaian kata publik policy mengandung tiga konotasi : pemerintah, masyarakat dan umum. Ini dapat dilihat dan dimensi subjek, kebijakan publik adalah kebijakan dari pemerintah. Kebijakan dari pemerintah yang resmi dan masyarakat untuk mematuhi. Dalam dimensi lingkungan yang dikenai kebijakan, pengertian publik disini adalah masyarakat. Sedangkan pengertian umum dan istilah publik dalam kebijakan akan terdapat dalam strata kebijakan. Suatu kebijakan publik biasanya tidak bersifat spesifik dan sempit, tetapi luas dan berada pada strata strategis. Menurut Nugroho (2006 : 25) kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik, bukan kehidupan seorang atau golongan. Kebijakan publik mengatur semua yang ada didomain lembaga administrator publik. Kebijakan

publik mengatur masalah bersama atau masalah pribadi atau golongan, yang sudah menjadi masalah bersama dari seluruh masyarakat di daerah itu. Menurut Thomas Dye (Nugroho, 2004 : 6) kebijakan publik yaitu apapun juga yang dipilih oleh pemerintah, apakah mengajarkannya selanjutnya menurut Chandler (Nugroho, 2004: 7) kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik. Sedangkan Hoogerwerf (Nugroho, 2004: 7) menyatakan kebijakan publik sebagai unsur penting dari politik dan dapat diartikan sebagai usaha mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu.

Perumusan kebijakan harus dilandasi dengan pengetahuan atas kondisi sosial ekonomi masyarakat, potensi, permasalahan dan kemungkinan-kemungkinannya. Menurut Bintoro (1992 : 79) dalam kebijakan kita harus memilih-milih masalah dengan berbagai alternatif-alternatif fundamental, seperti :

1. Kebijakan dalam tujuan ditekankan pada laju pertumbuhan yang tinggi atau kepada keadilan sosial.
2. Kebijakan ekonomi ditekankan pada peningkatan produksi dan produktivitas atau kepada perluasan kesempatan kerja.
3. Kebijakan dalam pembangunan ditekankan pada daerah-daerah tertentu yang mempunyai potensi pembangunan besar atau pemerataan pembangunan diberbagai daerah.
4. Kebijakan dalam industri ditekankan pada orientasi ekspor atau beronditasi kepada pasar dalam negeri.

Seorang pemimpin dalam pemerintahan harus mampu memutuskan suatu kebijakan. Karena jika seorang pemimpin pemerintahan tidak mampu memutuskan

kebijakan, maka aparaturnya akan sewenang-wenang mempergunakan jabatannya untuk kepentingan individu. Menurut Bintoro (1992 : 85) proses analisa dan pembentukan kebijakan pemerintah dibagi dalam tahap-tahap yaitu:

- a. Penyusunan konsep pertama dan suatu kebijakan
- b. Rekomendasi mengenai suatu kebijakan
- c. Analisa kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya rekomendasi suatu kebijakan
- d. Perumusan daripada kebijakan yang sebenarnya
- e. Pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan
- f. Evaluasi pelaksanaan kebijakan

Dengan adanya tahap-tahap proses analisa dan pembentukan kebijakan tersebut, maka dapat dicari pola arus, hubungan antar lembaga serta koordinasi pada masing-masing tahap itu dilakukan oleh berbagai orang atau lembaga. Dengan cara seperti ini dapat dilihat lembaga atau orang mana yang menjadi strategis dalam proses analisa dan pembentukan kebijakan. Di dalam kebijakan publik terdapat beberapa komponen dan tahapan kebijakan, menurut Eulau dan Prewitt dalam Jones (1991: 48 - 49) yaitu

1. Niat (*intensions*), yakni tujuan-tujuan yang sebenarnya dari sebuah tindakan.
2. Tujuan (*goals*), yakni keadaan akhir yang hendak dicapai.
3. Rencana atau usulan (*plans or proposals*), yakni cara-cara yang disahkan untuk mencapai tujuan.
4. Keputusan atau pilihan (*decisions or choices*), yakni tindakan yang diambil untuk mencapai tujuan, mengembangkan rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.

5. Pengaruh (*effects*), yakni dampak program yang dapat diukur.

Kemudian Nugroho (2003 : 73) membuat siklus yang sistematis dalam pembuatan kebijakan publik yang ideal, seperti berikut :

- a. Terdapat isu atau masalah publik yaitu ditemukan masalah yang strategis, yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang, berjangka panjang, tidak dapat diselesaikan perseorangan dan membutuhkan penyelesaian.
- b. Dari isu tersebut kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah yang dihadapi.
- c. Setelah dirumuskan kemudian kebijakan publik ini dilaksanakan oleh pemerintah, masyarakat atau kedua-duanya sama-sama melaksanakan.
- d. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk menilai apakah kebijakan yang dirumuskan mampu dilaksanakan dengan baik dan benar.

Pembuatan kebijakan publik hendaknya memperhatikan berbagai hal yang berkaitan dengan kebijakan tersebut termasuk juga pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Sebab berhasil atau tidaknya kebijakan dipengaruhi oleh banyak faktor. Salah satu faktor tersebut adalah perumusan kebijakan. Terkait dengan hal itu, maka berikut akan diuraikan teori formulasi kebijakan.

b) Rumusan (Formulasi) Kebijakan Publik

Pada formulasi, sebuah rancangan kebijakan dibahas dengan melibatkan berbagai pihak baik yang mendukung maupun menentang kebijakan tersebut. Menurut Anderson (1978:66) formulasi merupakan kompetisi untuk mencapai kesepakatan (*compote for acceptance*) dan memiliki karakteristik melibatkan

berbagai macam kepentingan untuk didiskusikan dan dikompromomikan. Berbagai pendapat yang muncul saling berargumentasi dan mempengaruhi satu dengan yang lain dengan tujuan mencapai kesepakatan. Ketika rancangan kebijakan selesai diformulasikan, berarti telah melewati ajang yang tidak mudah dan berliku. Menurut Nigro dalam Islamy (2000:26) terdapat 5 (lima) faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijakan:

- a) adanya pengaruh dan tekanan-tekanan dari luar;
- b) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme);
- c) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi;
- d) adanya pengaruh dari kelompok luar; dan
- e) adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Aktor-aktor yang terlibat pengambilan keputusan dalam formulasi berbeda dengan evaluasi rancangan kebijakan. Actor-aktor dalam formulasi berada dalam kesetaraan dan memiliki posisi dan peluang yang sama dalam pengambilan keputusan. Sedangkan dalam evaluasi rancangan kebijakan, aktor-aktor yang terlibat adalah eksekutif tapi berasal dari tingkat pemerintahan yang berbeda. Anderson mengungkapkan keterlibatan badan-badan administratif dalam pembuatan kebijakan sangat mungkin terjadi dalam konsep otonomi. Badan ini dibentuk dengan tujuan untuk melakukan kontrol atas daerah berkaitan dengan kewenangan yang diberikan sebagai konsekuensi dari otonomi. Organisasi seringkali membuat peraturan dan pedoman pelaksanaan pengambilan keputusan bagi instansi dari pusat hingga daerah. Interpretasi atas peraturan bersifat kaku dan menjadi hak pemerintah pusat untuk menterjemahkannya. Kondisi ini seringkali menyulitkan karena terdapat keragaman antar daerah. Walaupun

demikian daerah harus tetap menjalankan peraturan tersebut karena menjadi rambu-rambu bagi daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Langkah awal yang dilakukan dalam menyusun atau memformulasi kebijakan adalah mengidentifikasi permasalahan yang menjadi sebab atau alasan disusunnya suatu kebijakan publik. Dunn (2003 : 210) mengemukakan pandangan mengenai perumusan masalah yaitu: Memahami masalah kebijakan sangat penting karena merupakan sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi keberhasilan semua fase analisis kebijakan. Para analis kebijakan sering gagal karena mereka memecahkan permasalahan yang salah atau memberikan solusi yang salah pada masalah yang tepat. Berkaitan dengan perumusan masalah kebijakan, EE Schattschneider dalam Dunn (2003 : 210) menegaskan bahwa “masalah-masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai-nilai atau kesempatan yang tidak terealisasi tetapi yang dapat dicapai melalui tindakan publik”. Menurut Dunn (2003: 210) berbagai hal yang berkaitan dengan penyusunan suatu kebijakan publik antara lain adalah :

1. Kewenangan
2. Pembiayaan
3. Personil

Pengambilan keputusan baik di tingkat formulasi maupun evaluasi rancangan kebijakan seyogyanya menggunakan pertimbangan-pertimbangan tersebut, termasuk kelima kriteria lainnya. Pertarungan argumen pada saat formulasi bisa sangat dinamis ketika kriteria yang terlibat sangat beragam. Namun pada tingkat evaluasi, kriteria yang digunakan bisa jadi tidak seluruhnya. Bahkan, tim evaluator bisa menempatkan kriteria peraturan dalam pembuatan keputusan

(*decision rules*) dengan bobot yang lebih tinggi. Mengingat tim evaluator memiliki konsekuensi untuk mematuhi rambu-rambu peraturan dalam pelaksanaan tugasnya.

c) Pengambilan Keputusan

Pembuatan keputusan (*decision making*) berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi, akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan yang pada gilirannya, akan mempengaruhi implementasi berikutnya. Pembuatan keputusan, karena itu, bukanlah proses pasif. Keputusan adalah sebuah proses dan keputusan awal sering kali hanya merupakan sinyal penunjuk arah dorongan awal, yang nantinya akan mengalami revisi dan diberi spesifikasi, jika kita mendefinisikan pembuatan keputusan sebagai suatu proses penentuan pilihan, maka gagasan tentang keputusan akan menyangkut serangkaian poin dalam ruang dan waktu ketika pembuat kebijakan mengalokasikan nilai-nilai (*values*). Pembuatan keputusan dalam pengertian ini ada diseluruh siklus kebijakan, misalnya: keputusan mengenai apa yang bias digolongkan sebagai "*problem*", informasi apa yang harus dipilih, pemilihan strategi untuk mempengaruhi kebijakan, pemilihan opsi-opsi kebijakan yang harus dipertimbangkan, pemilihan cara menyeleksi opsi, dan pemilihan cara-cara mengevaluasi kebijakan-kebijakan. Pada masing-masing poin tersebut terdapat proses pembuatan keputusan.

Beberapa keputusan melibatkan alokasi nilai dan distribusi sumber daya melalui perumusan kebijakan, atau melalui pelaksanaan program. Karenanya pembuatan keputusan terjadi di arena dan level yang berbeda-beda. Pada satu

level ada keputusan oleh actor kebijakan tinggi (*high policy actor*) untuk membuat kebijakan kesehatan nasional atau kebijakan dalam bidang ekonomi. Pada level lainnya ada keputusan dari aktor lain. Beberapa keputusan lebih signifikan ketimbang keputusan lainnya, dan beberapa keputusan lain kurang signifikan dibandingkan keputusan lainnya. Pemerintahan modern harus dilihat sebagai aktivitas penyusunan kebijakan yang kompleks dan berlapis-lapis, dimana penyusunan ini dilakukan di banyak titik yang berbeda-beda. Dalam rangka pengambilan keputusan dari sebuah kebijakan terdapat berbagai faktor yang dapat mempengaruhi pembuatan keputusan (Parsons, 2006:249). Terdapat beberapa pendekatan yang menjadi faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan, antara lain: (Parsons, 2006: 274-326)

1) Pendekatan Rasionalitas

Pendekatan rasional untuk pembuatan keputusan memiliki dua konteks atau sumber yaitu :

- a. Ide rasionalitas ekonomi seperti yang dikembangkan dalam teori ekonomi
- b. Ide rasionalitas birokratis seperti dirumuskan oleh teori sosiologis tentang organisasi dan masyarakat itu sendiri.

Sebuah pendekatan ideal pengambilan keputusan kebijakan publik secara rasional terdiri dari „seorang individu rasional“ yang menempuh aktivitas- aktivitas berikut ini secara berurutan:

- 1) Menentukan sebuah tujuan untuk memecahkan sebuah masalah
- 2) Seluruh alternatif strategi untuk mencapai tujuan itu dieksplorasi dan didaftar

- 3) Segala konsekuensi yang signifikan untuk setiap alternatif diperkirakan dan kemungkinan munculnya setiap konsekuensi diperhitungkan.
- 4) Terakhir, strategi yang paling dekat dengan pemecahan masalah atau bisa memecahkan masalah dengan biaya paling rendah dipilih berdasarkan kalkulasi tersebut.

Pendekatan rasional adalah „rasional“ dalam pengertian bahwa pendekatan tersebut memberikan preskripsi berbagai prosedur pengambilan keputusan yang akan menghasilkan pilihan cara yang paling efisien untuk mencapai tujuan kebijakan. Teori-teori rasionalis berakar dalam aliran-aliran pemikiran positivisme dan rasionalisme jaman pencerahan yang berusaha untuk mengembangkan pengetahuan yang ilmiah untuk meningkatkan kondisi hidup manusia. Ide-ide ini didasarkan pada keyakinan bahwa berbagai permasalahan sosial seharusnya diselesaikan

2) Pendekatan Kekuasaan

Pendekatan kekuasaan (*power*) memandang pembuatan keputusan sebagai sesuatu yang dibentuk dan ditentukan oleh struktur kekuasaan: kelas, orang kaya, tatanan birokratis, dan tatanan politik, kelompok penekan, dan kalangan profesional atau ahli pengetahuan teknis. Enam macam pendekatan kekuasaan dalam pembuatan keputusan:

- a) Elitisme: berfokus pada cara kekuasaan dikonsentrasikan.

Model proses kebijakan elitis berpendapat bahwa kekuasaan terkonsentrasi ditangan sebagian orang atau kelompok. Menurut model ini pembuatan keputusan adalah proses yang dilaksanakan demi

keuntungan elit-elit tertentu. Sebagai sebuah model pembuatan keputusan, tujuan elitism didasarkan pada analisis terhadap cara dunia riil berjalan. Dikatakan bahwa dalam dunia riil ada pihak-pihak yang berada diatas yang memegang kekuasaan dan ada massa yang tidak memegang kekuasaan. Model ini berasal dari ilmu social modern, yakni berakar pada pendapat seorang ahli yaitu Karl Marx, yang berpendapat bahwa elitisme adalah sesuatu yang tak bisa dihindai; masyarakat tanpa kelas adalah mitos, dan demokrasi tal lebih adalah sekedar pura-pura. Demokrasi juga dapat dilihat sebagai seentuk politik, dimana elit-elit politik bersaing untuk mendapatkan suara dari rakyat guna mengamankan legitimasi kekuasaan.

b) Pluralisme: berfokus pada cara kekuasaan didistribusikan.

Dalam mengkaji kebijakan publik, kaum pluralis cenderung mengasumsikan kebijakan public pada dasarnya adalah hasil dari persaingan bebas antara ide dan kepentingan. Kekuasaan dianggap didistribusikan secara luas dan system politik sangat teratur sehingga proses politik pada esensinya dikendalikan oleh tuntutan dan opini public. Di wilayah pluralis, partisipasi dalam permainan politik etrbuka untuk semua orang, akan tetapi pandangan demokrasi liberal ini ditentang karena banyak pihak yang beranggapan tidak selalu benar bahwa orang dengan kebutuhan yang banyak akan paling aktif berpartisipasi dalam pentas politik. Barang siapa yang menentukan permainan apa yang akan berlaku maka ia berhak menentukan siapa yang ikut dalam permainan politik itu sendiri.

c) Marxisme: berfokus pada konflik kelas dan kekuasaan ekonomi.

Gagasan bahwa problem dan agenda adalah satu set dalam satu dimensi yang tidak bisa diamati secara behavioral adalah gagasan yang bias dijumpai dalam teori-teori yang lebih luas, yang bisa kita sebut teori mendalam. Teori mendalam ini menyatakan bahwa pelaksanaan kekuasaan dalam mendefinisikan problem dan menetapkan agenda adalah sesuatu yang terjadi di tingkat yang lebih dalam ketimbang yang kita lihat dipermukaan atau di level keputusan.

d) Korporatisme: berfokus pada kekuasaan kepentingan yang terorganisir.

Korporatisme adalah istilah yang berasal dari abad pertengahan dan dalam gerakan fasis pada periode antar perang dunia. Istilah ini mengandung teori tentang masyarakat yang didasarkan pada pelibatan kelompok-kelompok dalam proses pembuatan kebijakan Negara sebagai mode untuk mengatasi konflik kepentingan. Akan tetapi sebagai kerangka analitis yang dikenal sebagai neo-korporatisme telah ternoda, lebih banyak ketimbang konsep lainnya. Istilah ini menjadi teori populer pada 1970-an dan 1980-an sebagai explanatory, dan mungkin yang lebih signifikan sebagai alat yang dipakai para politisi dan kelompok lainnya.

e) Profesionalisme: berfokus pada kekuasaan kalangan professional.

Perhatian utama dalam analisis kebijakan kontemporer adalah sejauh mana elit professional mendapatkan kekuasaan dalam pembuatan keputusan dan dalam implementasi kebijakan public di dalam

demokrasi liberal. Aliran liberal, khususnya, mengkritik cara dimana pertumbuhan big government membuat pembuatan keputusan menjadi dikuasai oleh kelompok profesional yang lebih tertarik pada pengambilan keuntungan dan kepentingan mereka sendiri ketimbang kepentingan public yang mereka layani.

f) Teknokrasi: berfokus pada kekuasaan pakar teknis.

Model pembuatan keputusan ini menganggap masyarakat sebagai entitas yang bergerak menuju aturan berdasarkan rasionalitas ilmiah. Model ini adalah ide-ide yang banyak dieksplorasi dalam fiksi sains, dan merupakan tema esensial dari para filsuf. Model ini menopang teori manajemen. Sebagai gerakan social, teknokrasi muncul di AS sebelum perang dunia pertama. Pada periode antara dua perang dunia, kampanye mendukung agar masyarakat diatur secara rasional.

3) Pendekatan Pilihan Publik

Para ahli teori kekuasaan birokrasi dalam proses pembuatan keputusan mengatakan bahwa salah satu karakteristik utama dari negara modern adalah cara dimana kekuasaan birokratis, atau teknokratik, semakin bertambah dengan melayani kepentingan “dirinya sendiri” daripada melayani kepentingan public. Fokus pada birokrasi sangat penting untuk menganut aliran pilihan public (*public choice*), yang idenya sangat berpengaruh dalam penentuan agenda politik pada akhir 1970-an. Asal-usul pendekatan ini bisa ditemui dalam karya Gordon Tullock dan Anthony Dawson. Perhatian mereka adalah pada alasan dan motivasi dari agen-agen administrative dan departemen pemerintahan.

Sebagai aliran teori, pengaruh mereka terhadap agenda politik, terutama di Inggris dan AS, tidak bisa diremehkan. Alasan dibalik pengaruh ini adalah fakta bahwa argument pilihan public tentang ketidakefisienan dan pembengkakan birokratis telah didukung oleh think thank partai-partai politik. Karya Gordon Tullock umumnya dianggap sebagai kontribusi paling awal untuk pendekatan pilihan publik.

4) Pendekatan Institusional

Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari kekecewaan terhadap pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislative, dan konstitusi. Kotak hitam David Easton memberikan prospek analisis yang melihat pada politik dan kebijakan dengan cara yang mengabaikan institusi dan konstitusi dan lebih menitikberatkan pada proses kebijakan secara keseluruhan. Akan tetapi, belakangan muncul kesadaran akan arti penting penempatan kebijakan public dalam konteks institusi. Terdapat tiga kerangka analisis institusional: a) Institusionalisme sosiologis; b) Institusionalisme ekonomi; c) Institusionalisme politik.

Kerangka pertama adalah sezaman dengan fungsionalisme struktural David Easton. Perhatiannya melampaui struktur formal dari institusi-institusi dan mengkaji apa yang institusi lakukan atau apa fungsinya, dan bagaimana mereka menjalankan fungsi itu dalam realitas, yang berbeda dengan gagasan tipe rasional. Sebagai sebuah pendekatan, kerangka ini orientasinya empiris dan penyampaian gagasannya melalui studi kasus yang mudah difahami, bukan dengan model teoritis yang biasa dipakai dalam teori ekonomi. Institusionalisme sosiologis lebih memilih pendekatan

historis untuk studi kasus, dan berbeda dengan institusionalisme ekonomi yang lebih focus pada institusi perusahaan. Di lain pihak, institusi ekonomi berkembang dari teori-teori perusahaan yang aplikasinya utamanya dalam hal analisis ekonomi. Ada beberapa upaya untuk mengaplikasikan teori-teori tersebut untuk pembaruan institusi politik maupun kebijakan public. Pendekatan yang berasal dari arah lain, seperti teori hubungan antara masyarakat dan Negara, dan konsekuensinya definisi institusi mereka berbeda. Jadi, meski mereka bersama-sama menitikberatkan pada soal institusi, namun mereka berbeda dalam hal lain, seperti apa makna dari konsep institusi itu sesungguhnya. Masing-masing memberikan pandangan yang berbeda tentang bagaimana institusi membentuk cara pengambilan keputusan, dan khususnya dalam institusionalisme ekonomi, tentang bagaimana institusi itu disusun agar bisa berfungsi secara efisien.

5) Pendekatan Informasional/Psikologis

Pendekatan informasional/psikologis yaitu pendekatan mengenai bagaimana ide, model, metafora yang dikemukakan dalam disiplin-disiplin ini dapat membantu menganalisis pembuatan keputusan di dalam dan untuk proses kebijakan. Psikologi banyak memberi kontribusi dalam dan untuk proses kebijakan. Terdapat dua pendekatan utama untuk pembuatan keputusan yang berasal dari teori psikologi dan informasi yaitu : a) pendekatan pembuatan keputusan yang memfokuskan pada factor-faktor seperti emosi manusia, personalitas, motivasi, perilaku kelompok dan hubungan interpersonal; b) pendekatan yang berhubungan dengan isu-isu seperti bagaimana manusia mengenali problem, bagaimana mereka

menggunakan informasi, bagaimana mereka membuat pilihan atas berbagai opso, bagaimana mereka memahami realitas atau masalah, bagaimana informasi diproses, dan bagaimana informasi dikomunikasikan dalam organisasi.

d) Rasionalitas dalam Pengambilan Keputusan

Paradigma tradisional beranggapan bahwa pengambilan keputusan dipengaruhi oleh variabel kontingensi. Pandangan ini beranggapan bahwa dalam pengambilan keputusan harus berdasarkan rasionalitas, kepentingan yang sama, manajemen puncak sebagai *dominant coalition*, dan kepentingan pribadi di bawah kepentingan bersama. Keputusan yang rasional, konsisten dengan tujuan organisasi dan diarahkan untuk memaksimalkannya. Pengambilan keputusan yang rasional menganggap “bahwa pemikiran harus mendahului tindakan; bahwa tindakan harus mempunyai tujuan; bahwa tujuan harus didefinisikan dalam hubungannya dengan sejumlah tujuan yang sebelumnya sudah ada dan konsisten; dan bahwa pilihan harus didasarkan atas teori yang konsisten mengenai hubungan antara tindakan dan konsekuensinya” (Robbin, 2008) Kemudian teori tradisional menganggap bahwa *dominant coalition* memiliki kesamaan dengan manajemen puncak. Selain itu perspektif kontingensi menganggap bahwa para pengambil keputusan memiliki tujuan yang sama yakni melayani kepentingan organisasi. Selanjutnya kepentingan pribadi menjadi nomor dua setelah kepentingan bersama.

Terdapat dua argumentasi mendasar terhadap pengambilan keputusan yang rasional dalam organisasi. Pertama, para pengambil keputusan individual tidak mampu untuk seratus persen rasional. Hal ini didasarkan bahwa pengambil keputusan adalah manusia yang selalu memiliki kelemahan. Manusia tidak selalu

memiliki tujuan yang diatur dengan konsisten, manusia tidak selalu mengejar tujuan secara sistematis, informasi yang dibuat kadang tidak lengkap, kemudian manusia jarang sekali melakukan suatu penelitian yang mendalam untuk mencari alternatif. Pengambilan keputusan oleh pengambil keputusan yang hakikatnya manusia tidak sepenuhnya rasional karena hanya mengakui sejumlah kriteria terbatas mengenai pengambilan keputusan, proses dipengaruhi oleh kepentingan pribadi, bukan merupakan tindakan yang inkremental. Kedua, organisasi tidak dapat rasional walau pengambil keputusan dapat rasional. Organisasi tidak dapat rasional karena pendekatan nilai bersaing (*competing values*), organisasi memiliki tujuan majemuk sehingga hampir rasionalitas tidak dapat diterapkan dan organisasi tidak memiliki tujuan tunggal atau hierarki dari tujuan yang majemuk yang dapat disetujui oleh semua orang.

Kepentingan pengambil keputusan dan kepentingan organisasi jarang memiliki kesamaan. Bentuk kepentingan organisasi dan kepentingan pengambil keputusan bagaikan irisan matematis yang hanya memiliki peluang kecil memiliki kesamaan. Kepentingan pengambil keputusan seakan merupakan keharusan yang mengalahkan kepentingan organisasi, artinya kepentingan pengambil keputusan akan selalu menjadi nomor satu dalam pengambilan keputusan.

2. Penelitian Terdahulu

Studi tentang kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diakui telah banyak dilakukan oleh peneliti-peneliti terdahulu. Namun yang memfokuskan kajian pada agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Riau belum penulis temukan. Walaupun demikian, studi-studi relevan tetap penulis jadikan rujukan

guna mendukung pelaksanaan studi agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan. Salah satu studi yang relevan seperti yang dilakukan oleh Sunanto dengan judul Peran Serta Masyarakat Dalam Pencegahan dan Penanggulangan Kebakaran Lahan (Studi Kasus Kelompok Peduli Api di Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya Provinsi Kalimantan Barat (Tesis Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2008).

Studi Sunanto ini menyimpulkan bahwa (1) sering terjadinya kebakaran lahan di Kecamatan Rasau Jaya disebabkan masih dilakukan penyiapan lahan dengan cara dibakar terutama untuk kegiatan pertanian tanaman pangan semusim; kebakaran lahan yang terjadi di Kecamatan Rasau Jaya adalah kebakaran pada lahan-lahan pertanian yang dibiarkan kosong, (2) pencegahan kebakaran lahan telah diupayakan melalui pembakaran terkendali, penetapan aturan desa dan kesepakatan masyarakat yang terbukti efektif mencegah kebakaran lahan; upaya penanggulangan kebakaran lahan telah dilaksanakan masyarakat secara spontan dan bergotong royong dengan memprioritaskan lahan yang memiliki potensi ekonomi; pelibatan masyarakat yang dilakukan pemerintah melalui pembentukan Kelompok Peduli Api hingga saat ini belum efektif karena masih bersifat formalitas, (3) masih sering terjadinya kebakaran lahan bukan dikarenakan kurangnya peran serta masyarakat dalam melakukan pencegahan dan penanggulangan kebakaran lahan namun lebih karena adanya perbedaan sudut pandang antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat memandang bahwa kebakaran yang saat ini terjadi adalah kebakaran pada lahan pertanian yang dibiarkan kosong sehingga tidak perlu dipadamkan karena tidak adanya aset

ekonomi yang perlu diselamatkan, selain itu lahan pertanian yang dibiarkan kosong juga merupakan sumber bersarangnya hama pertanian yang sangat merugikan masyarakat. Bagi pemerintah semua kebakaran perlu diupayakan untuk dipadamkan sehingga kebakaran di lahan pertanian yang dibiarkan kosong pun haruslah menjadi fokus penanganan.

Febri Yuliarni juga menulis tentang kebijakan kebakaran hutan dan lahan dengan topik Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Rokan Hilir (Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau). Studi ini menyimpulkan bahwa Partisipasi masyarakat memegang peranan penting dalam mencapai tujuan dan sasaran suatu program pembangunan. Partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat setempat, jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya dan hak demokrasi. Masyarakat mempunyai kekuatan untuk menghambat kegiatan itu apabila mereka tidak dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tersebut.

Tulisan Popi Tuhulele, yang berjudul Kebakaran Hutan di Indonesia dan Proses Penegakan Hukumnya Sebagai Komitmen dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim (Jurnal Supremasi Hukum Vol. 3, No. 2, Desember 2014). Studi ini menyimpulkan bahwa perlu dilakukan upaya yang keras untuk mendorong penegakan hukum lingkungan, terutama bagi pelaku pembakar hutan dan pentingnya dilakukan koordinasi semua departemen yang terkait dengan dikukuhkan oleh Surat Keputusan Bersama (SKB) atau lebih tinggi setingkat Instruksi Presiden (Inpres) seperti yang kita lihat dalam Inpres mengenai

Pemberantasan Pembalakan Liar (*illegal logging*). Hal yang patut untuk dilakukan Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan komitmen dalam mengatasi dampak perubahan iklim dan dalam kaitannya dengan kebakaran hutan yakni perlu penegakan hukum terhadap oknum pelaku kebakaran secara konsisten dan serta menimbulkan efek jera, hal itu dapat dilakukan dengan menyiapkan aturan-aturan yang tegas serta tidak memberikan peluang adanya pelanggaran. Perlu diupayakan lahirnya Peraturan Pemerintah terutama oleh Kementerian Lingkungan Hidup mengenai tanggung jawab perusahaan apabila terjadi kebakaran/pembakaran di hutan/lahan di konsesinya untuk menutup celah kesimpang siuran ketentuan hukum.

Hermanus B. Rumajomi, Kebakaran Hutan Di Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kesehatan (Makalah Pengantar Falsafah Sains (PPS702) Program Pasca Sarjana / S3, Institut Pertanian Bogor Sem 1, 2006/07). Artikel ini menyimpulkan bahwa Kebakaran hutan dalam skala besar merupakan salah satu sebab degradasi hutan dan terbukti menimbulkan kerusakan dan kerugian baik pada aspek ekonomi, ekologi, maupun sosial, dan dapat dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena efeknya secara langsung bagi ekosistem kontribusinya terhadap peningkatan emisi karbon dan dampaknya bagi keanekaragaman hayati, dan juga bagi kesehatan manusia. Penyebab kebakaran hutan di Indonesia bersumber pada kebijakan pengelolaan hutan, lemahnya peraturan perundangan dan penegakan aturan yang ada, dan mekanisme sistem/kelembagaan yang bertanggung jawab terhadap kebakaran hutan. Bahwa api tidak bisa sepenuhnya dihilangkan dari ekosistem hutan, beberapa tipe vegetasi hutan merupakan klimaks api. Pengurangan resiko kebakaran hutan dapat

ditempuh dengan mempertimbangkan kearifan lokal dari masyarakat tradisional. Rimbawan telah menggunakan api dalam praktek kehutanan yang dikenal dengan istilah manajemen api dalam bentuk Swalling dan Prescribe Burning.

Tulisan Shahira Harun dengan judul Koordinasi Antara Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir Dalam Menangani Kebakaran Hutan Dan Lahan (Karhutla) Di Rokan Hilir Tahun 2010-2013 (Jom FISIP Volume 3 No.1 - Februari 2016). Studi ini menyimpulkan bahwa Pelaksanaan koordinasi yang dilakukan antara Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam menangani kebakaran hutan dan lahan di Rokan Hilir tahun 2010-2013 sudah cukup baik namun intensitas pelaksanaan koordinasi tersebut masih sangat kurang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Riau terhadap Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir begitu pula sebaliknya Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir kepada Pemerintah Provinsi Riau.

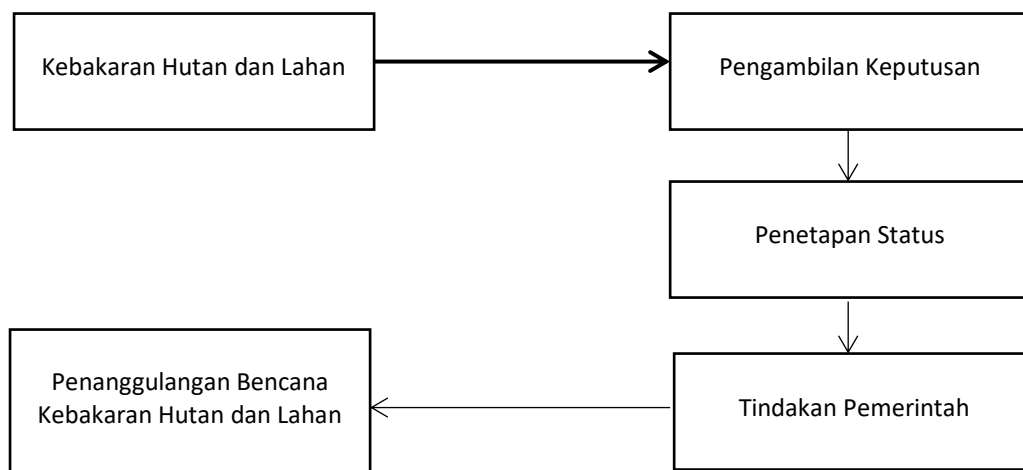
Studi Dian Sulianti yang berjudul Kinerja perangkat daerah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan: studi kasus di Kabupaten Pontianak dan Kabupaten Sambas Propinsi Kalimantan Barat (Tesis UI). Studi ini menyimpulkan bahwa Perangkat daerah menetapkan kebijakan untuk penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Kebijakan ini dilaksanakan oleh institusi yang saling terkait yang merupakan unit-unit perangkat daerah Institusi yang memiliki kewajiban dan tanggung jawab dalam mengatasi dan menangani kebakaran hutan dan lahan. Namun, hingga saat ini Institusi tersebut belum dapat menunjukkan kinerja yang optimal dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Oleh karena itu perlu ditelaah permasalahan apa yang menyebabkan tidak optimalnya kinerja dalam kaitannya dengan upaya

penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

3. Kerangka Pemikiran

Studi agilitas pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dibangun dengan ide dasar bahwa kasus kebakaran hutan dan lahan terkesan lambat dalam penanggulangan. Penetapan status bencana menjadi persoalan pokok dalam studi ini sehingga perlu dilihat secara mendalam mekanisme pengambilan keputusan terutama terkait dengan pengambilan keputusan penetapan status kebencanaan di Provinsi Riau dalam kasus kebakaran hutan dan lahan. Agar memudahkan pemahaman terhadap penelitian ini, berikut dibangun kerangka pemikiran penelitian Agilitas Pengambilan Keputusan Pemerintah Dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau.

Gambar 2. Kerangka Pemikiran

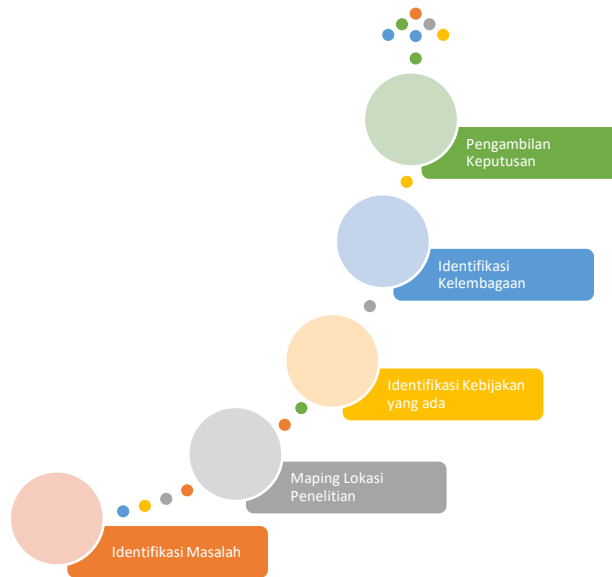


Nb: Diolah dari berbagai sumber, 2020

4. Roadmap Penelitian

Roadmap penelitian ini terbagi dalam rencana 2 (dua) tahun. Adapun roadmap penelitian pada tahun ke -1 dan ke – 2 adalah sebagai berikut:

Gambar 3. Roadmap Penelitian Tahun Ke -1



F. Metode Penelitian

Analisis terhadap data penelitian ini mempergunakan pendekatan kualitatif, di mana yang dikumpulkan berupa pendapat, tanggapan, informasi, konsep-konsep dan keterangan yang berbentuk uraian dalam mengungkapkan masalah. Penelitian kualitatif adalah rangkaian kegiatan atau proses penyaringan data atau informasi yang bersifat sewajarnya mengenai suatu masalah dalam kondisi, aspek atau bidang tertentu dalam kehidupan objeknya (Hadari Nawawi, 2005). Lexy J. Moleong, mengemukakan bahwa metode kualitatif yakni teknik mengumpulkan data berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, videotape, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya (Lexy.J Moleong, 2001).

1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Tiga Kabupaten dengan tingkat kebakaran hutan dan lahan paling tinggi di Provinsi Riau dalam kurun waktu satu dekade terakhir yaitu Kabupaten Kepulauan Meranti, Kabupaten Bengkalis dan Kabupaten Rokan Hilir Provinsi Riau dengan fokus pada instansi yang berkaitan dengan pengambilan keputusan pemerintah dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan dan dengan asumsi waktu penelitian yaitu 6 (enam) bulan penelitian. Adapun alasan pemilihan lokasi yaitu secara objektif berkenaan dengan kondisi geografi dan demografi serta dampak bencana kebakaran hutan dan lahan dapat diminimalisir dengan pengambilan keputusan yang tepat.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini dikelompokkan ke dalam dua jenis yaitu:

a. Data Primer

Data primer dalam penelitian ini adalah data-data yang diperoleh secara langsung dalam kegiatan penelitian seperti data argumentasi aktor/pelaku kebijakan (hasil wawancara penelitian) dan data hasil pengamatan lapangan.

b. Data Sekunder

Data sekunder yang dibutuhkan dan disajikan dalam studi ini adalah data tentang kondisi geografis Riau, data tentang kondisi sosio ekonomi, data tentang kondisi sarana dan prasarana pusdalkarhutla dan data tentang kondisi pemerintahan serta data-data terkait lainnya.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data di lapangan atau di lokasi penelitian, digunakan teknik sebagai berikut.

- a) Pengamatan (Observasi), merupakan suatu pengamatan yang sistematis, yang bersifat fisik maupun non fisik, dengan menggunakan indra atau nalar, terutama dalam mengamati dan menafsirkan gejala-gejala yang ada dan berhubungan dengan obyek penelitian.
- b) Wawancara (*Interview*)
- c) Studi Dokumentasi.

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif, yakni berusaha memberikan gambaran terperinci berdasarkan kenyataan yang ditemukan di lapangan. Penyajian data dengan deskriptif, hasil wawancara dan observasi yang nantinya akan dimasukkan ke dalam kesimpulan.

5. Tingkat Kesiapterapan Teknologi

Penelitian ini akan menghasilkan pola/model pengambilan keputusan pemerintah dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di wilayah pesisir Provinsi Riau. Dari produk tersebut, penulis menetapkan tingkat keterserapan teknologi pada tingkatan ke (4).

G. Jadwal Kegiatan

Bar-Chart Jadwal Penelitian

No	Jenis Kegiatan	BULAN						
		Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Ags	Sept
1.	Persiapan							
2.	Pengurusan Izin dan Orientasi Lapangan, Pembuatan Proposal							
3.	Pelaksanaan							
4.	Pelaksanaan Penelitian							
5.	Penulisan Laporan Akhir							
6.	Laporan Akhir (final)							
7.	Publikasi							

H. Daftar Pustaka

Dennis R. 2009. A review of fire projects in Indonesia (1982-1998). Bogor: CIFOR.

Dian Sulianti. Kinerja perangkat daerah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan: studi kasus di Kabupaten Pontianak dan Kabupaten Sambas Propinsi Kalimantan Barat (Tesis UI).

Dunn N. William., 2003., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik.*, Edisi II., Gajah Mada University., Yogyakarta.

Febri Yuliarni. Partisipasi Masyarakat Dalam Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Kabupaten Rokan Hilir (Program Studi Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau)

Hermanus B. Rumajomi, Kebakaran Hutan Di Indonesia dan Dampaknya Terhadap Kesehatan (Makalah Pengantar Falsafah Sains (PPS702) Program Pasca Sarjana / S3, Institut Pertanian Bogor Sem 1, 2006/07)

Jones Charles., 1981., *An introduction to the Study of Public Policy.*, Third Edition., Brooks/Cole Publishing Company., California

Moss C. 2015. Hilangnya lahan gambut mengemisi karbon senilai 2.800 tahun dalam sekejap mata: Riset. <http://blog.cifor.org/26501/hilangnya-lahan-gambut-mengemisi-karbon-senilai-2-800-tahundalam-sekejap-mata-riset#.VXKQjc-qqko>

Notohadinegoro, T. 2006. *Pembakaran dan Kebakaran Lahan.* Universitas Gadjah Mada: Yogyakarta

Nugroho, S.P. 2000. *Minimalisasi konsentrasi penyebaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan dengan metode modifikasi cuaca.* Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca.

- Parsons, Wayne. 2006. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Kencana.
- Popi Tuhulele. Kebakaran Hutan di Indonesia dan Proses Penegakan Hukumnya Sebagai Komitmen dalam Mengatasi Dampak Perubahan Iklim (*Jurnal Supremasi Hukum* Vol. 3, No. 2, Desember 2014)
- Raflis. 2015. *Penataan Ruang dan Korupsi (Studi Kasus Provinsi Riau)*. http://www.academia.edu/7783446/Penataan_Ruang_dan_Korupsi_Studi_Kasus_Provinsi_Riau_
- Riant Nugroho., 2003., *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi.*, PT. Alex Media Komputindo., Jakarta.
- Robbins, S. 2008. *Perilaku Organisasi*, Jilid I dan II, alih Bahasa : Hadyana Pujaatmaja. Jakarta: Prenhallindo.
- Shahira Harun. Koordinasi Antara Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir Dalam Menangani Kebakaran Hutan Dan Lahan (Karhutla) Di Rokan Hilir Tahun 2010-2013 (*Jom FISIP Volume 3 No.1 - Februari 2016*)
- Sunanto. Peran Serta Masyarakat Dalam Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Lahan (Studi Kasus Kelompok Peduli Api di Kecamatan Rasau Jaya Kabupaten Kubu Raya Provinsi Kalimantan Barat (Tesis Program Magister Ilmu Lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang 2008).
- Varkkey H. 2013. Oil palm plantations and trans-boundary haze: Patronage networks and land licensing in Indonesia's peatland. *Wetlands* 33:679–90
- Zamzani. 2015. Kebakaran hutan, menimbulkan kerugian ekonomi terparah. <http://www.mongabay.co.id/2014/05/03/kebakaran-hutan-menimbulkan-kerugian-ekonomiterparah/>

Peraturan-Peraturan:

- Undang–Undang No. 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana*
- Undang–Undang No.23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*
- Undang–Undang No.41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan*
- Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001, mengatur tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup*
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2016 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan
- Peraturan Gubernur Riau Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

Peraturan Gubernur Riau Nomor 27 Tahun 2014 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Bencana Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau

I. Rekapitulasi Biaya

Kegiatan penelitian ini dananya bersumber dari DIPA LPPM Universitas Riau Tahun 2020 dengan rincian sebagai berikut;

Tabel 8. Rekapitulasi Biaya

No	Jenis Pengeluaran	Biaya yang Diusulkan (Rp)	
		Tahun ke -1	Tahun ke - 2
1	Honorarium untuk pelaksana, petugas laboratorium, pengolah data, surveyor, tenaga analis, pembantu peneliti, dan sebagainya sesuai peraturan	24,400,000	19,600,000
2	Pembelian bahan habis pakai untuk ATK, fotocopy, surat menyurat, penyusunan laporan, cetak, penjilidan laporan, publikasi, bahan laboratorium, dsb	20,100,000	24,900,000
3	Perjalanan untuk biaya survey/ sampling data, seminar/ workshop, biaya akomodasi, konsumsi, perdiem/lumpsum, transport, dsb	3,500,000	3,500,000
4	Lain – lain : sewa untuk peralatan/ mesin/ ruang laboratorium, kendaraan, kebun percobaan, peralatan penunjang penelitian lainnya. dsb	2,000,000	2,000,000
Jumlah		50,000,000	50,000,000
Jumlah Usulan Anggaran		100,000,000	

J. Susunan Organisasi

Susunan Organisasi	Pembagian Tugas
Ketua	<ul style="list-style-type: none"> - Bekerjasama dengan tim dalam pembuatan proposal pengabdian - Mempresentasikan proposal pengabdian

	<ul style="list-style-type: none"> - Bertanggungjawab atas selesainya kegiatan pengabdian - Mengkoordinir anggota dalam pelaksanaan pengabdian - Bekerjasama dengan anggota dalam melakukan perencanaan jaringan - Bekerjasama dengan tim dalam pembuatan laporan pengabdian dan luaran pengabdian - Melaporkan hasil pengabdian kepada LPPM
Anggota	<ul style="list-style-type: none"> - Melakukan pengumpulan data yang diperlukan - Bekerjasama dengan tim dalam pembuatan proposal pengabdian - Melakukan survey - Bekerjasama dengan seluruh tim dalam melakukan perencanaan jaringan - Bekerjasama dengan tim dalam pembuatan laporan pengabdian - Melakukan kegiatan yang bersifat administratif dan lain-lain jika diperlukan.

No	Nama	Bidang Ilmu	Alokasi Waktu (jam/minggu)	Uraian tugas
1.	Dr. Harapan Tua, RFS, M.Si	Ilmu Adm Publik	12 jam /minggu	1. Mempersiapkan draf awal proposal 2. Mengkoordinasi diskusi proposal 3. Menyiapkan instrumen penelitian 4. Mengkoordinasi penelitian lapangan 5. Mengkoordinasi analisis data 6. Mengkoordinasi wawancara dan observasi 7. Menyusun laporan, seminar dan melakukan publikasi ilmiah
2.	Dr. Ringgi EY, M.I.Kom	Ilmu Komunikasi	10 jam /minggu	1. Mitra diskusi drafting proposal 2. Mensuplay konseptual 3. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 4. Pendamping wawancara dan observasi 5. Melakukan input data kualitatif 6. Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir
3.	Yelly Zamaya, SE., M.E	Ilmu Ekonomi	10 jam /minggu	7. Mitra diskusi drafting proposal 8. Mensuplay konseptual 9. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 10. Pendamping wawancara dan observasi 11. Melakukan input data kualitatif Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir
4	Angga Pramana, SP., M.Sc	Ilmu Pertanian	10 jam /minggu	12. Mitra diskusi drafting proposal 13. Mensuplay konseptual 14. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 15. Pendamping wawancara dan observasi

				16. Melakukan input data kualitatif 17. Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir
5	Syofian, S.Sos., M.Si	Ilmu Adm Publik	10 jam /minggu	18. Mitra diskusi drafting proposal 19. Mensuplay konseptual 20. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 21. Pendamping wawancara dan observasi 22. Melakukan input data kualitatif 23. Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir
6	Rahmad Budianto	Ilmu Pemerintahan	8 jam /minggu	24. Mitra diskusi drafting proposal 25. Mensuplay konseptual 26. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 27. Pendamping wawancara dan observasi 28. Melakukan input data kualitatif 29. Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir
7	Zakly Hanafi Ahmad	Ilmu Pemerintahan	8 jam /minggu	30. Mitra diskusi drafting proposal 31. Mensuplay konseptual 32. Melakukan wawancara dalam aspek internal dan eksternal 33. Pendamping wawancara dan observasi 34. Melakukan input data kualitatif 35. Mitra diskusi dalam penyusunan laporan akhir

J. Justifikasi Anggaran Penelitian

1. Honorarium							Permen No. 78/ PMK 02/ 2019
Honor	Honor /Jam	Waktu Jam/ Minggu / Hari	Minggu	Satuan	Honor per Tahun (Rp)		
					Tahun ke -1	Tahun ke -2	
Ketua Peneliti	60,000	8	20	OJ	9,600,000	9,600,000	Hal 9 ; 8.1
Anggota Peneliti I	50,000	5	20	OJ	5,000,000	5,000,000	Hal 9 ; 8.2
Anggota Peneliti II	50,000	5	20	OJ	5,000,000	5,000,000	Hal 9 ; 8.2
Pembantu Lapangan	80,000	30	-	OH	2,400,000		Hal 9 ; 9.6
Petugas Survey	8,000	300	-	OR	2,400,000		Hal 9 ; 9.5
Subtotal (Rp)					24,400,000	19,600,000	
2. Pembelian bahan habis pakai							Permen No. 78/ PMK 02/ 2019
Material	Justifikasi Pembelian	Kuantitas	Harga Satuan (Rp)	Satuan	Honor per Tahun (Rp)		
					Tahun ke -1	Tahun ke -2	
Administrasi	Dokumenta si, laporan, kertas, penggandaan, penjilidan, ATK Sekretariat, Refill Tinta, Penggandaan materi FGD	1		Paket	1,250,000	3,060,000	-
Konsumsi Rapat Tim Makan	10 kali x 8 orang	80	40,000	OK	3,200,000		Hal 91. 11
Konsumsi Rapat Tim Snack	10 kali x 8 orang	80	16,000	OK	1,280,000		Hal 91. 11
FGD (paket meeting), Kabupaten Bengkalis	20 peserta x 1 kali	40	200,000	OK	4,000,000		
Uang harian Peneliti	3 orang x 8 hari (dalam 2 tahun)	24	370,000	OH	4,400,000	4,440,000	Hal 20; 30.1. No.4
Penginapan Peneliti, petugas survey, dan pembantu lapangan di	4 kamar x 2 kali	8	300,000	OK	2,400,000	2,400,000	

Kabupaten Bengkalis, Meranti dan Rokan Hilir							
Pendaftaran HKI	Pendaftaran Draft Haki/ Paten	1	450,000	Paket	450,000	-	
Publikasi Internasion al	Scopus	1	15,000,000	Paket	-	15,000,000	
Pengolahan Data	Paket pengolahan data	2	1,540,000	OB	3,080,000		
Subtotal (Rp)					20,100,000	24,900,000	
3. Perjalanan							Permen No. 78/ PMK 02/ 2019
Material	Justifikasi Perjalanan	Kuantit as	Harga Satuan (Rp)		Honor per Tahun (Rp)		
					Tahun ke -1	Tahun ke -2	
Perjalanan Survey Pekanbaru - Kabupaten Meranti (PP)	5 orang x 2 kali	10	350,000		3,500,000	3,500,000	
Subtotal (Rp)					3,500,000	3,500,000	
4. Sewa							Permen No. 78/ PMK 02/ 2019
Material	Justifikasi Sewa	Kuantit as	Harga Satuan (Rp)		Honor per Tahun (Rp)		
					Tahun ke -1	Tahun ke -2	
Sewa Kendaraan roda 2 perjalanan di Kabupaten Meranti	5 motor untuk 2 hari x 2 kali pertahun	20	100,000		2,000,000	2,000,000	
Subtotal (Rp)					2,000,000	2,000,000	
TOTAL ANGGARAN YANG DIPERLUKAN SETIAP TAHUN (Rp)					50,000,000	50,000,000	
TOTAL ANGGARAN 2 TAHUN					100,000,000		