

SKRIPSI



IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN ROKAN HILIR, PROVINSI RIAU

Disusun Oleh:

Nama : Salomo Raja Sakti Panjaitan

NPM : 2011011251

Jurusan : Administrasi Publik

Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

PROGRAM SARJANA TERAPAN

POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

JAKARTA, 2024



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN
ROKAN HILIR, PROVINSI RIAU**

Diajukan untuk memenuhi sebagian syarat guna memperoleh gelar

Sarjana Terapan

Oleh

NAMA : SALOMO RAJA SAKTI PANJAITAN

NPM : 2011011251

JURUSAN : ADMISTRASI PUBLIK

PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA

SKRIPSI

**PROGRAM SARJANA TERAPAN
POLITEKNIK STIA LAN JAKARTA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**

JAKARTA, 2024

LEMBAR PERSETUJUAN
SKRIPSI

NAMA : SALOMO RAJA SAKTI PANJAITAN
NPM : 2011011251
JURUSAN : ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN NEGARA
JUDUL : IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENCEGAHAN
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI KABUPATEN
ROKAN HILIR, PROVINSI RIAU

Diterima dan disetujui untuk dipertahankan

Pada 8 Oktober 2024


Pembimbing

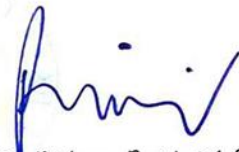
Dr. Hidayaturahmi, S.Sos., MPA

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

LEMBAR PENGESAHAN

Diperiksa dan disahkan oleh Tim Penguji Ujian Tugas Akhir Sarjana Terapan
Politeknik STIA LAN Jakarta pada 14 Oktober 2024

Ketua merangkap Anggota



(Dr. Ridwan Rajab, M.S

Sekretaris merangkap Anggota



(Risky Yustiani Posumah, S.Sos.:

Anggota



Dr. Hidayaturahmi, S.Sos., MPA

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

SURAT PERNYATAAN KEASLIAAN NASKAH SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Salomo Raja Sakti Panjaitan

NPM : 2011011251

Jurusan : Administrasi Publik

Program Studi : Administrasi Pembangunan Negara

Dengan ini menyatakan bahwa hasil penulisan Tugas Akhir yang telah saya buat dengan judul **"Implementasi Kebijakan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau"** merupakan hasil karya sendiri dan benar keasliannya. Apabila di kemudian hari penulisan Tugas Akhir ini merupakan **hasil plagiat atau penjiplakan** terhadap karya orang lain, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sekaligus bersedia **menerima sanksi** berdasarkan peraturan Politeknik STIA LAN Jakarta dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dalam keadaan sadar dan tidak ada paksaan.

Jakarta, 8 Oktober 2024

Peneliti



Salomo Raja Sakti Panjaitan

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur peneliti haturkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa atas seluruh berkat dan kasih karunia-Nya yang sangat melimpah, sehingga proses penyusunan tugas akhir skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik yang berjudul “Implementasi Kebijakan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau.” Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan proses perkuliahan pada Program Studi D-IV Administrasi Pembangunan Negara di Politeknik STIA LAN Jakarta.

Pada kesempatan ini, peneliti secara khusus ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada Ibu Dr. Hidayaturahmi, S.Sos., MPA selaku Dosen Pembimbing yang telah memberikan bimbingan dan arahan mulai dari tahap magang, proyek inovasi, hingga pada tugas akhir skripsi. Peneliti juga ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan moril maupun materil dalam menyelesaikan skripsi ini yaitu:

1. Segenap keluarga dan kedua orang tua peneliti yang senantiasa mendoakan dan memberikan *support system* serta kasih sayang mulai dari tahap awal menyusun hingga tahap menyelesaikan skripsi. Terima kasih atas segala bentuk perhatian, nasihat, dan motivasi yang telah diberikan kepada peneliti selama menjalani proses perkuliahan.
2. Ibu Prof. Dr. Nurliah Nurdin, S.Sos., MA selaku Direktur Politeknik STIA LAN Jakarta;
3. Dr. Neneng Sri Rahayu, ST., M.Si selaku Pembimbing Akademik;
4. Segenap Dosen dan Staf Bidang Administrasi Akademik di Politeknik STIA LAN Jakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pelayanan kepada peneliti selama menempuh studi ini;
5. Bapak Hari Dharma Putra. AP selaku Kepala Pelaksana BPBD Kabupaten Rokan Hilir yang telah memberikan izin dan informasi kepada peneliti selama melaksanakan penelitian di Bagan Siapiapi;
6. Seluruh informan di BPBD Kabupaten Rokan Hilir beserta masyarakat yang telah bersedia diwawancarai untuk memberikan informasi kepada peneliti;

7. Bapak Saiful Hotma Panjaitan, S.E yang telah memberikan motivasi, dukungan, dan bantuan kepada peneliti selama melaksanakan penelitian di Bagan Siapiapi;
8. Gabe Brilian Parsaulian Panjaitan, AP., yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada peneliti selama melaksanakan penelitian di Bagan Siapiapi;
9. Vanessa Anjelita Boru Sihombing yang selalu menemani dan menjadi *support system* peneliti selama proses menyusun skripsi ini. Terima kasih telah menjadi penyemangat dan motivator bagi peneliti selama menjalani proses perkuliahan;
10. Seluruh teman grup Laki-Laki Squad B dan sahabat peneliti di Bagan Batu yang senantiasa memberikan dukungan dalam menjalani perkuliahan.

Semoga Tuhan Yang Maha Kuasa membalas semua kebaikan dari seluruh pihak yang telah membantu peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir skripsi ini. Peneliti menyadari bahwa dalam skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, peneliti mengharapkan masukan dan saran yang membangun dari seluruh pihak untuk kesempurnaan skripsi ini di masa mendatang. Akhir kata, peneliti berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang Administrasi Pembangunan Negara.

Jakarta, 8 Oktober 2024

Peneliti

Salomo Raja Sakti Panjaitan

ABSTRAK

Penelitian bertujuan untuk menjelaskan proses pelaksanaan kebijakan pencegahan karhutla di Kabupaten Rokan Hilir yang diatur dalam Perda Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pedoman Teknis Penanggulangan Karhutla. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Implementasi Kebijakan menurut Van Meter dan Varn Horn. Metode penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk mendeskripsikan suatu fenomena secara terstruktur dan akurat mengenai fakta-fakta pada objek penelitian yang diteliti. Teknik pengumpulan data meliputi wawancara, telaah dokumen, dan observasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pencegahan karhutla masih belum berjalan optimal dalam dua dimensi, yaitu standar dan tujuan kebijakan serta sumber daya kebijakan. Dalam dimensi standar kebijakan meliputi masih kurangnya sosialisasi kepada masyarakat dan organisasi MPA, belum dilaksanakannya kegiatan PLTB, dan belum adanya SOP pencegahan karhutla. Sedangkan, dalam dimensi sumber daya kebijakan meliputi keterbatasan anggaran dan pendistribusian mesin ministriker ke seluruh daerah rawan kebakaran, serta kurangnya sarana transportasi. Dengan demikian penelitian ini merekomendasikan untuk dilakukan sosialisasi karhutla secara intensif melalui platform digital, melaksanakan kegiatan PLTB bagi seluruh pemilik lahan perkebunan/pertanian, melakukan komunikasi yang intensif dengan pimpinan BPBD Rokan Hilir untuk menindaklanjuti penyusunan SOP pencegahan karhutla, dan membuka kerja sama dengan berbagai instansi pemerintah serta sektor swasta untuk mendapat dukungan anggaran dan sarana prasarana.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan; Pencegahan Karhutla; Standar dan Tujuan Kebijakan; Sumber Daya Kebijakan.

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

ABSTRACT

The research aims to explain the process of implementing forest and land fire prevention policies in Rokan Hilir Regency as regulated in Riau Province Regional Regulation Number 1 of 2019 concerning Technical Guidelines for Managing Forest and Land Fires. The theory used in this research is the Policy Implementation theory according to Van Meter and Varn Horn. This research method uses a descriptive qualitative method to describe a phenomenon in a structured and accurate manner regarding the facts about the research object under study. Data collection techniques include interviews, document review, and observation. The research results show that the implementation of forest and land fire prevention policies is still not running optimally in two dimensions, namely policy standards and objectives and policy resources. In the standard policy dimension, there is still a lack of outreach to the community and MPA organizations, PLTB activities have not been implemented, and there are no SOP for preventing forest and land fires. Meanwhile, in the resource dimension, policies include budget limitations and the distribution of ministriker machines to all fire-prone areas, as well as a lack of transportation facilities. Thus, this research recommends intensive socialization of forest and land fires through digital platforms, carrying out PLTB activities for all plantation/agricultural land owners, carrying out intensive communication with the leadership of the Rokan Hilir BPBD to follow up on the preparation of SOP for preventing forest and land fires, and opening Collaboration with various government agencies and the private sector to obtain budget and infrastructure support.

Keywords: Policy Implementation; Prevention of Forest and Land Fires: Standards and Policy Objectives; Policy Resources.

POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN NASKAH SRIPSI.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiii
BAB I PERMASALAHAN PENELITIAN.....	1
A. Latar Belakang Permasalahan.....	1
B. Rumusan Permasalahan	8
C. Pertanyaan Penelitian.....	8
D. Tujuan Penelitian	9
E. Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Tinjauan Kebijakan dan Teori.....	13
B. Konsep Kunci	30
C. Kerangka Berpikir	31
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	32
A. Metode Penelitian	32
B. Teknik Pengumpulan Data.....	33
C. Instrumen Penelitian	36
D. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data.....	38

BAB IV HASIL PENELITIAN	41
A. Penyajian Data	41
B. Pembahasan	82
C. Sintesis Pemecahan Masalah	92
BAB V PENUTUP	95
A. Kesimpulan	95
B. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA.....	98

LAMPIRAN

RIWAYAT HIDUP PENELITI



**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Rekapitulasi Luas Karhutla Provinsi Riau Tahun 2016-2023	5
Tabel 3.1 Daftar <i>Key Informant</i> Penelitian	34



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1 Kerangka Berpikir	31
Gambar 4.1 SOP Pengumpulan Data Kinerja	51
Gambar 4.2 SOP Pelaksanaan Pendistribusian Logistik.....	51



POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A

DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APD	: Alat Pelindung Diri
ASN	: Aparatur Sipil Negara
Babinsa	: Bintara Pembina Desa
Basarnas	: Badan Nasional Pencarian dan Pertolongan
Bhabinkamtibmas	: Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
BPBD	: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
CSR	: <i>Corporate Social Responsibility</i>
DBH-DR	: Dana Bagi Hasil-Dana Reboisasi
HT	: <i>Handy Talkie</i>
ISPA	: Infeksi Saluran Pernapasan Akut
Kabid	: Kepala Bidang
Kalaksa	: Kepala Pelaksana
Karhutla	: Kebakaran Hutan dan Lahan
Kasubag	: Kepala Sub Bagian
LKPP	: Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
MPA	: Masyarakat Peduli Api
Perda	: Peraturan Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
PLTB	: Pembukaan Lahan Tanpa Bakar
Polri	: Kepolisian Republik Indonesia
Pusdalop	: Pusat Data dan Pelaporan
Rohil	: Rokan Hilir
Satgas	: Satuan Tugas
Sekda	: Sekretaris Daerah
SOP	: Standar Operasional Prosedur
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TTP	: Tunjangan Tambahan Penghasilan

BAB I

PERMASALAHAN PENELITIAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan yang memiliki kekayaan sumber daya alam terbesar. Kekayaan sumber daya alam Indonesia terdiri dari sumber daya hutan, laut, minyak bumi, dan lain-lain. (Attar, 2024). Salah satu kekayaan sumber daya alam Indonesia terbesar adalah hutan. Hutan merupakan satu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan yang terdiri dari berbagai jenis pepohonan, tumbuhan, dan keanekaragaman hayati lainnya. Pada tahun 2023 jumlah luas hutan di Indonesia mencapai 125 juta hektare (Riani, 2023). Hutan memiliki fungsi yang penting bagi kelangsungan hidup manusia dan flora fauna, menghasilkan oksigen, menyerap karbon dioksida, sarana rekreasi/pariwisata, menjaga keseimbangan alam, dan lain-lain.

Keberadaan hutan di Indonesia juga memiliki manfaat yang sangat penting bagi kelangsungan hidup manusia, karena dapat dimanfaatkan sebagai sumber bahan pangan dan obat-obatan, bahan baku industri kayu, serta tempat rekreasi wisata. Sehingga hal ini dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi masyarakat dan pendapatan negara. Oleh karena itu, dalam memanfaatkan hasil hutan harus dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan cara menjaga kelestarian lingkungan hutan dan mengelolanya secara berkelanjutan agar dapat terus dinikmati oleh generasi sekarang dan generasi akan mendatang.

Secara konstitusional, pemanfaatan hasil hutan di Indonesia telah diatur di dalam Pasal 23 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang menjelaskan bahwa pemanfaatan hutan bertujuan untuk mendapatkan manfaat yang optimal bagi kesejahteraan seluruh masyarakat secara berkeadilan dengan tetap menjaga kelestarian ekosistem hutan. Namun, pada kenyataannya pemanfaatan hutan di Indonesia tidak berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan karena adanya aktivitas pembakaran hutan yang dilakukan oleh oknum tertentu yang bertujuan untuk membuka lahan pertanian dan perkebunan.

Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) adalah suatu peristiwa terbakarnya hutan dan lahan yang disebabkan oleh faktor alam maupun perbuatan manusia, sehingga menyebabkan kerusakan ekosistem hutan, kerugian ekonomi, polusi udara, pemanasan global, dan gangguan pernapasan. Namun, menurut pendapat Suharjo yang dikutip Kurniawan (2021), menjelaskan bahwa peristiwa karhutla Indonesia terjadi karena 99% disebabkan oleh ulah manusia yang secara sengaja maupun tidak sengaja membakar hutan dan lahan karena faktor kelalaian seperti membuang puntung rokok sembarangan dan membakar sampah.

Peristiwa karhutla sering terjadi di berbagai wilayah Indonesia dan menjadi fenomena tahunan yang menyebabkan penurunan luas hutan (deforestasi) yang sangat signifikan akibat pembukaan lahan yang cukup besar, bahkan Indonesia dikenal sebagai salah satu negara yang memiliki tingkat deforestasi yang paling besar di dunia. Dalam sejarah peristiwa karhutla di Indonesia, tahun 1997-1998 merupakan peristiwa karhutla yang paling terbesar di Indonesia sebesar 19 juta hektare luas lahan yang terbakar. Akibat dari peristiwa ini telah menelan korban meninggal sebanyak 240 orang dan 100 ribu orang terkena penyakit gangguan pernapasan. Bahkan peristiwa ini juga telah menimbulkan dampak buruk bagi negara-negara tetangga akibat polusi udara yang sangat pekat seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, dan lain-lain (Wahyono, 2023).

Kemudian, pada tahun 2015 merupakan peristiwa karhutla yang terbesar di Indonesia setelah tahun 1997 dan 1998. Menurut Widhi (2015), menjelaskan bahwa jumlah luas hutan/lahan yang terbakar sebesar 2,61 juta hektare. Akibat peristiwa ini telah menelan korban meninggal sebanyak 24 orang, 60 juta orang yang terpapar pencemaran udara, dan 600 ribu orang terkena penyakit gangguan pernapasan. Kemudian pada tahun 2019 Indonesia kembali mengalami karhutla yang terbesar dan terjadi di beberapa provinsi Indonesia seperti provinsi Riau, Sumatera Selatan, dan Jambi. Menurut Wahid (2019), menyebutkan jumlah luas lahan/hutan yang terbakar pada tahun 2019 yaitu sebesar 857.756 hektare. Hal ini menyebabkan negara mengalami kerugian ekonomi sebesar 75 triliun, 478 orang meninggal, dan 919.516 orang terkena penyakit gangguan pernapasan.

Berdasarkan penjelasan peristiwa karhutla Indonesia di atas, peristiwa ini telah dapat dikategorikan sebagai bencana nasional dan internasional, karena telah mengakibatkan dampak buruk bagi seluruh kesehatan masyarakat baik dalam negeri maupun luar negeri, kerusakan ekosistem hutan, hilangnya sumber mata pencaharian masyarakat, terganggunya aktivitas masyarakat sehari-hari, serta terganggunya aktivitas transportasi darat, udara, dan laut.

Dalam rangka mengatasi peristiwa karhutla di Indonesia, pemerintah telah mengeluarkan suatu kebijakan yaitu berupa larangan membakar hutan dan lahan untuk membuka serta mengolah lahan perkebunan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Berdasarkan isi ketiga peraturan tersebut menjelaskan bahwa bagi siapa yang sengaja membakar hutan dan lahan untuk membuka/mengolah lahan akan dikenakan sanksi administratif dan pidana.

Kemudian, Pemerintah Indonesia juga telah melaksanakan beberapa upaya untuk mengatasi peristiwa karhutla di Indonesia antara lain yaitu melaksanakan kegiatan sosialisasi kepada masyarakat dan perusahaan perkebunan, membuat peta lokasi yang rawan terjadi karhutla, melakukan kegiatan patroli di lapangan secara terpadu dan rutin, meningkatkan teknologi sistem informasi peringatan dini karhutla, membangun sekat kanal dan embung, serta mempertegas sistem penegakan hukum tanpa pandang bulu (Muzaki *et al.*, 2021).

Dalam hal ini, meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan larangan membakar hutan dan lahan, namun tetap saja peristiwa karhutla ini masih sering terjadi setiap tahun di Indonesia. Pada tahun 2021-2023, peristiwa karhutla ini kembali melanda Indonesia dengan jumlah luas kebakaran mencapai 358.867 hektare, 204.894 hektare, dan 994.313 hektare. Hal ini disebabkan karena masih adanya masyarakat dan pengusaha perkebunan yang membakar hutan dan lahan untuk membuka/mengolah lahan perkebunan. Kemudian, peristiwa karhutla ini juga diakibatkan karena adanya fenomena iklim El-Nino di Indonesia pada saat musim kemarau panjang. Sehingga mengakibatkan kondisi tanaman hutan dan lahan menjadi kering dan mudah terbakar (Pratiwi, 2023).

Provinsi Riau adalah salah satu provinsi Indonesia yang sering mendapatkan pusat perhatian khusus dari Pemerintah Pusat terkait peristiwa karhutla. Hal ini disebabkan karena peristiwa karhutla di daerah ini masih terus terjadi hingga saat ini. Kondisi geografis di Provinsi Riau memungkinkan terjadinya peristiwa karhutla, karena sebagian besar wilayahnya adalah daerah dataran rendah yang memiliki luas hutan/lahan gambut yang paling terbesar di Pulau Sumatera. Luas lahan gambut di Pulau Sumatera yaitu sebesar 6.436.649 hektare dan sisanya didominasi oleh Provinsi Riau mencapai 3.867.413 hektare atau sekitar 60,08% dari luas lahan gambut di Pulau Sumatera (Yuliani & Sadad, 2022).

Kawasan hutan/lahan gambut di Provinsi Riau memiliki fungsi yang sangat penting bagi habitat flora dan fauna, yang mana terdapat berbagai spesies hewan dan tanaman langka seperti harimau, gajah, tapir, dan bunga bangkai. Selain itu, hutan gambut di daerah ini juga dimanfaatkan sebagai sumber penghasilan bagi masyarakat dan perusahaan perkebunan dalam mengelola sumber daya hutan yang dikonversi menjadi lahan perkebunan. Namun, sangat disayangkan dalam praktik pembukaan dan pengolahan lahan perkebunan masih menggunakan cara tradisional yaitu membakar hutan. Seperti peristiwa karhutla pada tahun 1997 dan 2009, jumlah luas hutan yang terbakar yaitu sebesar 26.153,466 hektare dan 121.051,55 hektare. Kebakaran ini menyebabkan kerugian ekonomi, gangguan pernapasan, dan deforestasi hutan yang semakin meningkat (Yuliani, 2014).

Kemudian, pada tahun 2015 peristiwa karhutla di Provinsi Riau kembali terjadi yaitu sebesar 183.808,59 hektare. Hal ini merupakan puncak peristiwa karhutla yang paling terbesar dalam sepanjang sejarah di Provinsi Riau. Akibat peristiwa karhutla ini telah mengakibatkan kerugian ekonomi negara sebesar 20 triliun, penyakit gangguan pernapasan sebanyak 44.960 orang, penyakit radang paru-paru sebanyak 769 orang, penyakit iritasi mata sebanyak 2.753 orang, dan penyakit asma sebanyak 2.064 orang. Selain itu, peristiwa karhutla ini juga telah mengakibatkan aktivitas sekolah dan aktivitas penerbangan di bandara Sultan Syarif Kasim II menjadi terhenti sementara waktu, dikarenakan kualitas udara yang masih sangat buruk (Sjafril, 2015).

Berdasarkan penjelasan peristiwa karhutla Provinsi Riau di atas, pemerintah telah melaksanakan berbagai upaya untuk mengatasi peristiwa karhutla antara lain yaitu membuat peta lokasi yang rawan terjadi kebakaran, melaksanakan peninjauan ulang terhadap lisensi perusahaan perkebunan dan kehutanan yang beroperasi di Provinsi Riau, melaksanakan kegiatan patroli di lapangan secara terpadu dan rutin, membuat sistem informasi peringatan dini karhutla bernama aplikasi Dashboard Lancang Kuning, membentuk tim terpadu penertiban kebun sawit ilegal, melaksanakan kegiatan pemberdayaan kepada masyarakat yang tinggal di kawasan hutan konservasi, dan lain-lain (Kusnadi, 2020).

Dalam hal ini, meskipun Pemerintah Provinsi Riau telah melaksanakan berbagai upaya untuk mengatasi peristiwa karhutla, namun pada kenyataannya peristiwa karhutla ini masih terus terjadi setiap tahun, khususnya pada musim kemarau. Ada beberapa faktor penyebab peristiwa karhutla di Provinsi Riau masih terus terjadi setiap tahun yaitu karena kondisi cuaca/iklim yang ekstrem pada saat musim kemarau, kondisi tanah yang rentan kebakaran, adanya praktik pembukaan dan pengolahan lahan dengan cara membakar, serta kurang tegasnya sistem penegakan hukum terhadap pelaku kebakaran. Berikut ini merupakan rekapitulasi luas karhutla di Provinsi Riau pada tahun 2016-2023:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Luas Karhutla Provinsi Riau Tahun 2016-2023

No.	Tahun	Luas Kebakaran (Ha)
1	2016	85.219,51 Hektare
2	2017	6.866,09 Hektare
3	2018	37.236,27 Hektare
4	2019	90.550 Hektare
5	2020	15.442 Hektare
6	2021	8.970 Hektare
7	2022	4.915 Hektare
8	2023	7.267 Hektare

Sumber: Direktorat Pengendalian Karhutla (2024)

Berdasarkan tabel di atas, menjelaskan bahwa jumlah luas karhutla Provinsi Riau pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2018 mengalami penurunan sebesar 54.894,33 hektare. Kemudian, pada tahun 2019 peristiwa karhutla di provinsi ini mengalami peningkatan sebesar 90.550 hektare dan hingga pada tahun 2023 peristiwa karhutla di provinsi ini kembali mengalami penurunan sebesar 53.976 hektare. Berdasarkan tabel di atas, dapat disimpulkan bahwa peristiwa karhutla di Provinsi Riau masih terus terjadi setiap tahunnya dengan luas lahan terbakar sangat luas. Hal ini dikhawatirkan apabila peristiwa karhutla di Provinsi Riau tidak dapat diatasi akan mengakibatkan kerusakan ekosistem hutan, gangguan pernapasan, serta kerugian ekonomi dan sosial masyarakat.

Salah satu kabupaten di Provinsi Riau yang rawan terjadi peristiwa karhutla ialah Kabupaten Rokan Hilir. Hal ini disebabkan karena Kabupaten Rokan Hilir (Rohil) memiliki hutan yang sangat luas yaitu sebesar 617.360 hektare. Hal ini membuat masyarakat dan perusahaan perkebunan memanfaatkan hutan tersebut untuk dijadikan lahan pertanian, perkebunan, dan permukiman. (Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir, 2023). Kemudian, pada umumnya sebagian masyarakat yang tinggal di daerah ini berprofesi sebagai petani. Sejak dari dulu, para petani membuka/mengolah lahan pertanian maupun perkebunan melalui cara tradisional yaitu dengan cara membakar. Para petani menilai bahwa dengan cara membakar hutan/lahan merupakan cara yang lebih mudah, praktis, hemat waktu, dan hemat biaya. Kemudian, bahwa dengan cara membakar hutan dan lahan telah menjadi suatu tradisi dan kebiasaan yang sudah dilakukan turun-temurun selama bertahun-tahun.

Begitu juga dengan para pemilik perusahaan perkebunan kelapa sawit yang masih membakar hutan dan lahan untuk mengelola lahan perkebunan. Hal ini disebabkan karena kurangnya kesadaran mereka terhadap dampak negatif yang ditimbulkan akibat praktik pembukaan lahan dan pengolahan lahan dengan cara membakar bagi kelestarian lingkungan dan kesehatan masyarakat, serta mereka menganggap dengan cara membakar hutan dan lahan ialah cara yang lebih murah dan cepat dibandingkan dengan menggunakan alat berat seperti bulldoser.

Menurut data Direktorat Pengendalian Karhutla pada tahun 2020-2022, menjelaskan bahwa terjadinya tren peningkatan luas karhutla dari tahun ke tahun. Pada tahun 2020, jumlah luas karhutla di Kabupaten Rokan Hilir sebesar 1.170 hektare, meningkat menjadi 1.686 hektare tahun 2021, dan pada tahun 2022 adalah titik puncak dari karhutla di Kabupaten Rokan Hilir dengan jumlah luas kebakaran sebesar 2.079 hektare. Akibat dari peristiwa karhutla ini telah mengakibatkan kerusakan lingkungan, polusi udara, kerugian ekonomi negara, kesehatan masyarakat, dan terganggunya aktivitas masyarakat sehari-hari.

Berdasarkan peristiwa karhutla Kabupaten Rokan Hilir di atas, pemerintah daerah tersebut telah menerapkan peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur Riau yaitu Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pedoman Teknis Penanggulangan Karhutla sebagai landasan ketentuan hukum bagi para pelaku kebakaran, mengatur izin usaha lahan perkebunan, dan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan pencegahan karhutla. Di dalam peraturan tersebut juga mengatur secara tegas bahwa masyarakat dan para pengusaha perkebunan dilarang membakar hutan dan lahan serta melakukan kegiatan penyalaan api di kawasan hutan dan lahan.

Kemudian, dalam rangka mencegah peristiwa karhutla di Kabupaten Rokan Hilir, pemerintah telah melaksanakan berbagai upaya yaitu membuat peta lokasi daerah rawan kebakaran, membentuk organisasi MPA (Masyarakat Peduli Api), melaksanakan patroli rutin di kawasan hutan dan lahan, melaksanakan sidak ke beberapa perusahaan perkebunan di Kabupaten Rokan Hilir, membangun sekat kanal dan embung, meningkatkan hubungan kerjasama dan koordinasi dengan berbagai pihak yang terlibat, serta melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat dan perusahaan perkebunan terkait larangan membakar hutan dan lahan beserta dengan ketentuan hukum pembakaran hutan dan lahan. (Harmizan, 2015).

Dalam hal ini, meskipun berbagai upaya telah dilakukan pemerintah dalam mencegah peristiwa karhutla. Namun pada kenyataannya, peristiwa karhutla di Kabupaten Rokan Hilir masih terus terjadi setiap tahun, khususnya pada musim kemarau. Pada tahun 2023 lalu, jumlah luas karhutla di Kabupaten Rokan Hilir

mencapai 721,39 hektare (Direktorat Pengendalian Karhutla, 2024). Berdasarkan hasil observasi awal peneliti di Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Rokan Hilir, peneliti menemukan beberapa faktor penyebab karhutla di daerah ini masih sering terjadi setiap tahun yaitu sebagian besar masyarakat dan perusahaan perkebunan belum menerapkan kegiatan pembukaan lahan tanpa bakar, adanya masyarakat pendatang liar yang tinggal di Kabupaten Rokan Hilir, adanya faktor kecemburuan sosial kepada pemilik lahan perkebunan yang sudah berhasil, adanya faktor ketidaksengajaan masyarakat dalam membuang puntung rokok sembarangan dan membakar sampah di dalam kawasan hutan/lahan, serta belum sepenuhnya masyarakat dan perusahaan perkebunan menerima sosialisasi terkait pencegahan karhutla secara merata.

Berdasarkan penjelasan peristiwa karhutla Kabupaten Rokan Hilir di atas, meskipun pemerintah telah mengeluarkan kebijakan larangan membakar hutan dan lahan serta telah melakukan beberapa upaya pencegahan karhutla. Namun, pada kenyataannya peristiwa karhutla di Kabupaten Rokan Hilir masih terjadi setiap tahun. Oleh karena itu, di dalam penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih lanjut terkait implementasi kebijakan pencegahan karhutla di Kabupaten Rokan Hilir dan apa saja kendala yang dihadapi para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan pencegahan karhutla.

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, menjelaskan bahwa kebijakan pencegahan karhutla di Kabupaten Rokan Hilir masih belum terlaksana dengan baik. Oleh karena itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau?

C. Pertanyaan Penelitian

Adapun pertanyaan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana standar dan tujuan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau?

2. Bagaimana ketersediaan sumber daya Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan?
3. Bagaimana komunikasi antar organisasi di Kabupaten Rokan Hilir dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan?
4. Bagaimana karakteristik lembaga pelaksana dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau?
5. Bagaimana disposisi sikap para pelaksana kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau?
6. Bagaimana kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui standar dan tujuan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau.
2. Untuk mengidentifikasi ketersediaan sumber daya Pemerintah Kabupaten Rokan Hilir dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.
3. Untuk mengetahui komunikasi antar organisasi di Kabupaten Rokan Hilir dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.
4. Untuk mengetahui karakteristik lembaga pelaksana dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau.
5. Untuk mengetahui disposisi sikap para pelaksana kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau.
6. Untuk mengetahui kondisi sosial, ekonomi, dan politik di Kabupaten Rokan Hilir, Provinsi Riau dalam melaksanakan kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

E. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat kedepannya sebagai berikut:

1. Manfaat Bagi Dunia Akademik

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi mahasiswa Politeknik STIA LAN Jakarta, khususnya bagi prodi administrasi pembangunan negara sebagai bahan bacaan dan referensi yang akan mengadakan penelitian dan penulisan ilmiah ini terkait implementasi kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir.

2. Manfaat Bagi Dunia Praktis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hilir, khususnya BPBD Kabupaten Rokan Hilir sebagai bahan evaluasi dan masukan untuk meningkatkan efektivitas dan kualitas implementasi kebijakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Sehingga peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir tidak terjadi kembali di tahun ini maupun tahun yang akan mendatang.

**POLITEKNIK
STIA LAN
J A K A R T A**