

## IMPLEMENTASI PELIBATAN TENTARA NASIONAL INDONESIA DALAM PENANGGULANGAN BENCANA KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN GAMBUT PROVINSI RIAU

### IMPLEMENTATION OF INDONESIAN NATIONAL DEFENCE FORCES (INDF) INVOLVEMENT IN FOREST AND PEATLAND FIRE MANAGEMENT RIAU PROVINCE

Hari Suyanto<sup>9</sup>, Sulistiyanto<sup>10</sup>, Royke Deksono<sup>11</sup>

UNIVERSITAS PERTAHANAN

([damar.arthur@gmail.com](mailto:damar.arthur@gmail.com), [sulis1061@yahoo.com](mailto:sulis1061@yahoo.com), [georgeroykedeksino@gmail.com](mailto:georgeroykedeksino@gmail.com))

**Abstrak** – Provinsi Riau merupakan salah satu wilayah yang sering menjadi langganan kebakaran hutan dan lahan gambut setiap tahunnya, terutama di musim kemarau. Kebakaran tersebut menyebabkan aktivitas perekonomian, penerbangan, pelayaran dan kesehatan masyarakat Provinsi Riau terganggu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa pelibatan TNI sebagai unsur pertahanan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Riau. Metodologi yang digunakan pada penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif deskriptif dengan menggunakan *soft system methodology (SSM)* dan *software NVivo* sebagai alat bantu analisis data. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut di Provinsi Riau pada dasarnya telah diatur dalam Permenhan No. 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Penanggulangan Bencana. Berdasarkan peraturan tersebut, TNI harus berada di depan dalam pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan walaupun sesungguhnya peran TNI adalah Pengerah. Pembinaan kemampuan TNI dalam menanggulangi bencana dilakukan melalui konsep pembinaan teritorial. Dalam pengimplementasiannya, dilaksanakan kegiatan komunikasi melalui: 1) dukungan alat komunikasi, 2) sosialisasi, 3) bukti karya nyata TNI, 4) pemadaman awal dengan cepat, dan 5) pembuatan jaring pelaporan yang cepat di masyarakat. Selanjutnya, proses implementasi tersebut harus didukung oleh sumber daya manusia dan perubahan sikap masyarakat. Selain itu struktur organisasi pada penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut perlu disusun sedemikian rupa sehingga sesuai dengan SOP pelibatan TNI yang bersinergi dengan aparatur pemerintahan lainnya. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, peneliti merekomendasikan epada instansi terkait untuk menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan tidak hanya di hilir namun permasalahan hulu harus diselesaikan dengan menjalankan prosedur pengendalian kebakaran hutan dan lahan dengan baik.

**Kata Kunci:** Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut, Penanggulangan Bencana, Provinsi Riau, Tentara Nasional Indonesia

<sup>9</sup> Program Studi Manajemen Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

<sup>10</sup> Program Studi Manajemen Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

<sup>11</sup> Program Studi Manajemen Pertahanan, Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan.

**Abstract** – Riau Province is one of the areas that is often subscribed to forest and peatland fires every year, especially in the dry season. The fire caused the disruption of economic activities, aviation, shipping and public health in Riau Province. This study aims to analyze the involvement of the Indonesian National Defense Forces (INDF) as an element of defense in combating forest and peat fires in Riau Province. The methodology used in this research is descriptive qualitative research method using soft system methodology (SSM) and NVivo software as data analysis aids. The results of the study revealed that INDF Involvement in Disaster Management in Forest and Peatlands in Riau Province was basically regulated in Permenhan No. 6 of 2015 concerning Guidelines for the Involvement of the INDF in Disaster Management. Based on this law, the INDF must be at the forefront in the implementation of disaster management of forest and land fires even though the actual role of the INDF is the Mobilizer. Fostering the ability of the INDF to cope with disasters is carried out through the concept of territorial guidance. In its implementation, communication activities are carried out through: 1) communication tool support, 2) outreach, 3) evidence of INDF's actual work, 4) early extinction, and 5) rapid reporting network creation in the community. Furthermore, the implementation process must be supported by human resources and changes in community attitudes. In addition, the organizational structure of forest and land fire prevention needs to be arranged in such a way that it is in accordance with the SOP for involving the INDF in synergy with other government apparatuses. Based on the results of the study, the researcher recommends that relevant agencies resolve the problem of forest and land fires not only in the downstream but upstream issues must be resolved by carrying out proper fire and forest fire control procedures.

**Keywords:** Disaster Management, Forest and Peatland Fires, Indonesian National Defense Forces, Riau Province

## Pendahuluan

Indonesia merupakan negara dengan kawasan gambut terluas keempat di dunia setelah Kanada dengan lahan gambut seluas 170 juta hektar<sup>12</sup>, Uni Soviet dengan lahan gambut seluas 150 juta hektar dan Amerika Serikat dengan lahan gambut seluas 40 juta hektar<sup>13</sup>. Luas lahan gambut Indonesia setara dengan 47 % dari seluruh luas lahan

gambut tropis dunia<sup>14</sup>. Luas lahan gambut Indonesia diperkirakan seluas 20,6 juta hektar atau sekitar 10,8% dari seluruh luas wilayah daratan negara Indonesia<sup>15</sup>. Lahan gambut tersebut tersebar di pulau Sumatera seluas 35%, Kalimantan seluas 32%, Papua seluas 30%, dan di Sulawesi seluas 3%<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Mubekti, "Studi Perwilayahan dalam Rangka Pengelolaan Lahan Gambut Berkelanjutan di Provinsi Riau", Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia, Vol. 13, No. 2, 2011, hlm. 88-94.

<sup>13</sup> Herman, "Upaya Konservasi dan Rehabilitasi Lahan Gambut Melalui Pengembangan Industri Perkebunan Sagu". Prosiding Seminar Nasional Lahan Basah Jilid I Tahun 2016, LPPM Universitas Lambung Mangkurat, 2016, hlm. 54-61.

<sup>14</sup> Badan Restorasi Gambut, Rencana Strategis Badan Restorasi Gambut 2016-2020, (Jakarta: Badan Restorasi Gambut, 2016), hlm. 4.

<sup>15</sup> S. Ritung Wahyunto dan H. Subagio, Peta Sebaran Lahan Gambut, Luas dan Kandungan Karbon di Kalimantan/Map of Peatland Distribution Area and Carbon Content in Kalimantan, 2000–2002, Edisi Pertama, (Wetlands International, Indonesia Programme dan Wildlife Habitat Canada (WHC), 2004), hlm. 1-10.

<sup>16</sup> P. Wibowo dan N. Suyatno, An Overview of Indonesian Wetlands Sites – II, (Wetlands

Di Indonesia, salah satu wilayah yang memiliki lahan gambut terbesar adalah Provinsi Riau yang memiliki 4,04 juta Ha lahan gambut<sup>17</sup>. Kondisi ini menyebabkan Provinsi Riau menjadi salah satu provinsi yang menjadi langganan kebakaran hutan dan lahan gambut setiap tahunnya. Kebakaran tersebut sebagian besar terjadi karena ulah masyarakat Provinsi Riau yang memanfaatkan api sebagai media untuk membuka lahan pertanian dan perkebunan. Akibatnya, pada tahun 2005, sebanyak 744 hektar lahan gambut di Provinsi Riau mengalami kebakaran. Hal ini menyebabkan aktivitas perekonomian, penerbangan, pelayaran dan kesehatan masyarakat Provinsi Riau terganggu selama kebakaran terjadi. Selain itu, kebakaran hutan tersebut juga menyebabkan munculnya kabut asap yang menyebabkan infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), serta mengganggu hubungan antara Indonesia dengan negara tetangga karena asap

yang ditimbulkan menyebar hingga ke negara-negara tersebut.

Untuk mengatasi masalah tersebut, diperlukan sinergitas antara Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Nasional Indonesia (Polri), dan instansi-instansi terkait dalam mengatasi masalah kebakaran hutan tersebut. Khusus terkait TNI, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pertahanan Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam Penanggulangan Bencana. Bencana yang dimaksud salah satunya adalah kebakaran hutan dan lahan gambut yang terjadi di Provinsi Riau.

Pelibatan TNI dalam penanggulangan bencana dilaksanakan mulai dari tahap pra-kejadian sesuai dengan langkah-langkah prosedur mitigasi bencana, tahap tanggap darurat dan tahap pasca bencana. Dalam tugasnya, TNI dituntut memiliki kesiapan operasional yang tinggi agar dapat digerakkan secara efektif dan efisien bersama-sama dengan komponen bangsa lainnya. Pengerahan sumber daya TNI untuk mendukung operasi pemadaman akan dikoordinasikan oleh BNPB kepada Asisten Operasi Markas Besar TNI.

---

International – Indonesia Programme (WI-IP), 1998).

<sup>17</sup>S. Ritung Wahyunto dan H. Subagjo, *Peta Sebaran Lahan Gambut, Luas dan Kandungan Karbon di Kalimantan/Map of Peatland Distribution Area and Carbon Content in Kalimantan, 2000–2002, Edisi Pertama*, (Wetlands International, Indonesia Programme dan Wildlife Habitat Canada (WHC), 2004). hlm. 1-10.

Peran TNI dalam penanggulangan bencana melalui kerjasama dengan pemerintah daerah dan instansi terkait merupakan suatu tugas kemanusiaan yang sangat mulia dan menyangkut hajat hidup orang banyak. Oleh karena itu pelibatan TNI harus di tata dengan baik, secara terprogram, terpadu, terintegrasi, simultan dan berkesinambungan. Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti telah melaksanakan sebuah penelitian tentang implementasi pelibatan Tentara Nasional Indonesia dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Riau. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi pelibatan TNI dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Riau.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Konsep implementasi yang dimaksud dapat didefinisikan sebagai cara untuk mengubah suatu keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu untuk melanjutkan usaha- yang telah dilaksanakan untuk

mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya<sup>18</sup>.

Keberhasilan suatu implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi<sup>19</sup>. Keempat faktor tersebut sangat penting dalam pengimplementasian kebijakan dalam menanggulangi bencana.

Penanggulangan bencana pada dasarnya merupakan suatu ilmu pengetahuan terapan atau aplikatif yang mencari, dengan observasi sistematis dan analisis bencana untuk meningkatkan tindakan-tindakan (*measures*) terkait dengan preventif (pencegahan), mitigasi (pengurangan), persiapan, respon darurat, pemulihan dan pembangunan kembali<sup>20</sup>. Tujuan dari manajemen bencana adalah untuk mengurangi atau menghindari kerugian secara fisik, ekonomi maupun jiwa yang dialami oleh perorangan, masyarakat negara, mengurangi penderitaan korban bencana, mempercepat pemulihan, dan

<sup>18</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2008), hlm.146.

<sup>19</sup> George C. Edward III, *Public Policy Implementing*, (London: Jai Press Inc, 1984).

<sup>20</sup> Carter W. Nick, *Disaster Management A Disaster Manager's Handbook*, (Philippines: Asian Development Bank, 1991).

memberikan perlindungan kepada pengungsi atau masyarakat yang kehilangan tempat ketika kehidupannya terancam<sup>21</sup>.

Selain itu, manajemen bencana juga bertujuan untuk mengurangi atau menghindari potensi kerugian dari bahaya, menjamin bantuan yang cepat dan efektif. Siklus penanggulangan bencana sendiri menggambarkan proses yang sedang berlangsung dimana pemerintah, pelaku bisnis dan masyarakat sipil dalam merencanakan dan mengurangi dampak bencana, aksi tanggap segera terhadap bencana dan mengambil langkah untuk pemulihan pasca bencana. Siklus manajemen bencana mencakup pembentukan kebijakan publik dan perencanaan yang baik untuk memodifikasi penyebab bencana dan mengurangi dampaknya terhadap manusia, properti dan infrastruktur<sup>22</sup>. Dalam konteks ini, siklus manajemen bencana dapat meliputi kegiatan pencegahan (*preventive*), mitigasi (*mitigation*), kesiapsiagaan (*preparedness*), tanggap darurat

(*response*), rehabilitasi (*rehabilitation*) atau evakuasi, dan pembangunan kembali (*development*)<sup>23</sup>.

Kegiatan kesiapsiagaan bencana serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk mengantisipasi bencana melalui pengorganisasian serta melalui langkah yang tepat guna dan berdaya guna<sup>24</sup>. Selanjutnya tahap peringatan dini dalam penanggulangan bencana dilaksanakan melalui pemberian peringatan sesegera mungkin terjadi bencana pada suatu tempat oleh Lembaga yang berwenang<sup>25</sup>. Kemudian tahap mitigasi dilakukan sebagai upaya untuk mengurangi resiko bencana baik melalui pembinaan fisik maupun penyadaran dan peningkatan kemampuan menghadapi ancaman bencana<sup>26</sup>.

Kegiatan tanggap darurat bencana kemudian dilaksanakan dengan segera pada saat kejadian bencana untuk menangani dampak buruk yang ditimbulkan, yang meliputi kegiatan penyelamatan dan evakuasi korban,

<sup>21</sup> Robert J. Kodoatie dan Roestam Syarif, Tata Ruang Air, (Yogyakarta: ANDI Yogyakarta, 2010).

<sup>22</sup> Corina Warfield, "The Disaster Management Cycle", dalam [http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm\\_cycle.html](http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html), 25 Maret 2008, diakses pada 25 Mei 2019.

<sup>23</sup> Wardo, Ujicoba Pola Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Alam pada Era Otonomi Daerah, (Yogyakarta: B2P3KS, 2003), hlm. 12.

<sup>24</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (7).

<sup>25</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (8).

<sup>26</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (9).

harta benda, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan, pengurusan pengungsi, penyelamatan, serta pemulihan prasarana dan sarana<sup>27</sup>. Setelah itu, kegiatan rehabilitasi dilaksanakan melalui perbaikan dan pemulihan semua aspek pelayanan publik atau masyarakat sampai tingkat yang memadai pada wilayah pascabencana dengan sasaran utama untuk normalisasi atau berjalannya secara wajar semua aspek pemerintahan dan kehidupan masyarakat pada wilayah pascabencana<sup>28</sup>. Sedangkan tahap rekonstruksi dilakukan untuk membangun kembali semua prasarana dan sarana, kelembagaan pada wilayah pascabencana, baik pada tingkat pemerintahan maupun masyarakat dengan sasaran utama tumbuh dan berkembangnya kegiatan perekonomian, sosial dan budaya, tegaknya hukum dan ketertiban, dan bangkitnya peran serta masyarakat dalam segala aspek kehidupan bermasyarakat pada wilayah pascabencana<sup>29</sup>.

Berikut adalah penggambaran siklus manajemen bencana yang diuraikan oleh BNPB:



**Gambar 1.** Siklus Manajemen Penanganan Bencana<sup>30</sup>

Sumber: Kharisma Nugroho, dkk, 2012

Terkait dengan manajemen bencana kebakaran lahan gambut, *Center for International Forestry Research (CIFOR)* menyampaikan langkah-langkah dalam merestorasi gambut yaitu: 1) memetakan gambut; 2) menentukan jenis, pelaku, dan rentang waktu pelaksanaan restorasi, 3) membasahi gambut (*rewetting*); 4) menanam lahan gambut (*revegetasi*); 5) memberdayakan masyarakat lokal<sup>31</sup>.

### Metode Penelitian

Artikel ini ditulis berdasarkan hasil penelitian kualitatif dengan

<sup>27</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (10).

<sup>28</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (11).

<sup>29</sup> Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Pasal 1 Ayat (12).

<sup>30</sup> Kharisma Nugroho, dkk. Buku Panduan Fasilitator: Modul Pelatihan Dasar Penanggulangan Bencana, (Bogor: Badan Nasional Penanggulangan Bencana, 2012).

<sup>31</sup> Febri Yuliani, “Metode Restorasi Gambut Dalam Konteks Mitigasi Bencana Kebakaran Lahan Gambut Dan Pemberdayaan Masyarakat”, *Sosio Informa*, Vol. 4, No. 02, 2018, hlm. 448-460.

menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif yang berlandaskan pada filsafat postpositivisme yang biasanya digunakan untuk meneliti pada kondisi objektif yang alamiah dimana peneliti berperan besar sebagai instrumen kunci<sup>32</sup>. Penelitian ini dilaksanakan di Provinsi Riau selama bulan September 2019 hingga bulan November 2019. Proses pengumpulan data pada penelitian ini dilaksanakan dengan metode wawancara, observasi dan studi pustaka.

Selanjutnya, data yang diperoleh diolah dengan menggunakan alat bantu berupa *software* NVivo. *Software* ini membantu peneliti dalam memeriksa keabsahan data penelitian dengan cara membandingkan hasil wawancara antar informan sebelum kemudian ditarik kesimpulannya. Data hasil penelitian tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan *Soft System Methodology* (SSM) melalui tujuh tahap, yaitu: 1) *examinations of the problem situation*, 2) *expressed the rich picture*, 3) *root definition*, 4) *conceptualization and modeling*, 5) *comparison of models*, 6)

*guidelines* dan 7) *design of action program*<sup>33</sup>.

### Hasil dan Pembahasan

Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut di Provinsi Riau pada dasarnya telah diatur dalam Permenhan No. 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana. Pada pasal 3, dijelaskan bahwa prinsip yang digunakan dalam penanggulangan bencana adalah<sup>34</sup>:

- 1) Cepat dan Tepat, dimana dalam penanggulangan bencana harus dilaksanakan dengan secepat mungkin dengan tepat waktu, tepat jumlah dan tepat dukungan sehingga hasil yang dicapai efektif serta optimal.
- 2) Prioritas, dimana apabila terjadi bencana, maka kegiatan penanggulangan harus mendapat prioritas dan diutamakan pada kegiatan penyelamatan jiwa manusia.
- 3) Koordinasi, dimana para pelaku penanggulangan bencana harus

<sup>32</sup> Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, (Bandung: Alfabeta, 2014).

<sup>33</sup> Peter Checkland dan Jim Scholes, *Soft System Methodology in Action*, (England: John Wiley & Sons, 1999).

<sup>34</sup> Peraturan Menteri Pertahanan No. 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana. Pasal 3.

berkoordinasi dengan baik, saling mendukung dan bersinergi.

- 4) Fleksibel, dimana organisasi dan peralatan penanggulangan bencana harus sewaktu-waktu dapat direorganisasi sesuai tuntutan tugas yang dihadapi.
- 5) Berdaya guna dan berhasil guna, dimana dalam mengatasi kesulitan masyarakat dilakukan dengan tidak membuang waktu, tenaga dan biaya yang berlebihan.

Pada pelaksanaannya, TNI menjabarkan upaya penanggulangan bencana melalui beberapa kegiatan berikut:

- 1) Kegiatan pencegahan dan mitigasi bencana,
- 2) Kesiapsiagaan dalam hal menghindari jatuhnya korban jiwa dan kerugian harta benda,
- 3) Pembentukan organisasi dalam hal kegiatan penanggulangan bencana,
- 4) Menyiapkan peralatan yang dimiliki satuan dalam hal penanggulangan bencana,
- 5) Melaksanakan pelatihan dalam satuan dan latihan bersama BNPB,

- 6) Berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk pemenuhan peralatan dan anggaran penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan.

Pelibatan TNI dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Riau harus direncanakan secara baik dan matang dan terjalin komunikasi yang jelas pada setiap level. Kebakaran hutan dan lahan merupakan suatu bencana yang menjadi ancaman dimana penanganannya oleh Pemerintah sangat penting, meskipun Pemerintah juga tidak bisa berjalan sendiri terkait dalam menangani bencana karena sangat berpengaruh terhadap keselamatan dan kesejahteraan rakyat maka menjadi tanggung jawab Pemerintah dalam perencanaan tata kelolanya.

Tugas TNI dalam penanggulangan bencana selaras dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana yang menyatakan bahwa BNPB yang dapat mengerahkan instansi lainnya termasuk TNI. Penyelenggaraannya secara mekanisme diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2008 dalam rangka teknis prosedur permintaan, penerimaan, dan penggunaan sumber daya manusia, alat peralatan dan logistik

dari BNPB kepada TNI namun dalam peraturan tersebut tidak dijelaskan prosedur pelibatan TNI termasuk hubungannya dengan pemerintah daerah.

Perencanaan pelibatan TNI yang dimaksud dalam peraturan pemerintah tersebut disusun berdasarkan hasil analisa resiko bencana dan upaya penanggulangan bencana yang dijabarkan dalam program kegiatan penanggulangan bencana dan rincian anggarannya<sup>35</sup>. Dalam penyusunan rencana penanggulangan bencana tingkat nasional berkoordinasi dengan BNPB dan jika bencana tingkat daerah berkoordinasi dengan BPBD Provinsi atau Kabupaten/Kota.

Prosedur komunikasi, pengerahan sumber daya, struktur organisasi pada penelitian ini dilaksanakan sesuai dengan teori Implementasi George Edward III sebagai upaya penanggulangan yang harus dilakukan sesegera mungkin setelah pelaksanaan perencanaan dan saat terjadi kebakaran yang diawali dengan informasi adanya titik api (*hot spots*), dimana jauh sebelum TNI dilibatkan dalam penanggulangan

kebakaran hutan dan lahan. Adapun beberapa prosedur sesuai dengan Peraturan Gubernur Riau Nomor 91 Tahun 2009 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau<sup>36</sup> akan dijelaskan sebagai berikut:

### 1. Komunikasi

Implementasi dapat berjalan efektif apabila setiap bagian yang bertanggungjawab atas pelaksanaan keputusan mengetahui apa yang harus diperbuat. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana (*implementors*). Komunikasi dalam organisasi merupakan suatu proses yang sangat kompleks dan rumit, membutuhkan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan untuk dikomunikasikan sehingga para pelaksana mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan suatu kebijakan.

Peralatan komunikasi merupakan peralatan pendukung yang sangat berperan dalam pelaksanaan tugas pencegahan dan penindakan kebakaran hutan dan lahan karena dengan adanya alat komunikasi ini yang tergelar sampai

<sup>35</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, Pasal 6 Ayat 2.

<sup>36</sup> Peraturan Gubernur Riau Nomor 91 Tahun 2009 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau.

pada tingkat kecamatan akan memudahkan pelaksanaan komando dan pengendalian. Berikut adalah daftar alat komunikasi yang tersedia di wilayah Provinsi Riau:

**Tabel 1.** Data Alat Komunikasi  
Jumlah

No	Jenis Alat Komunikasi	Korem 031	Korem 022	Korem 023
1	SSB Yaesu V 600 (Set)	3	26	20
2	Repeater Icom (Set)	27	13	16
3	Repeater Link Icom (Set)	19	-	-
4	Radio Rig Icom (Set)	58	130	42
5	HT Icom (Set)	855	130	120
6	Vicon (Set)	4	-	-
7	Racal	-	13	20

Sumber: Diolah oleh Peneliti, 2019

Pelibatan TNI dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan menurut hasil wawancara peneliti dengan Kasubdit Nirmiliter Ditrahkomhan Ditstrahan Kemhan, Kolonel Inf.Untung Purwadi, dapat dijelaskan sebagai berikut:

*“Kepala BNPB atas permohonan kepala BPBD setelah berkoordinasi dengan Gubernur Kepala Daerah mengajukan permintaan kepada Panglima TNI untuk memberikan bantuan kekuatan pasukan TNI. Komunikasi Gubernur selaku koordinator mengajukan permintaan juga secara lisan atau tulisan kepada satuan TNI kewilayahan untuk*

*pelibatan pasukan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan”.*

BNPB sebagai Badan yang menangani bencana menurut Undang-Undang Bencana sangat mengetahui kultur TNI yang sangat ketat terhadap komunikasi. Pada pelaksanaan penanggulangan komunikasi dan koordinasi yang dijalin oleh TNI maupun BNPB berada pada Pos Komando sebagai entitas dalam arti untuk mengatur respon keadaan darurat dan pengaturan sumberdaya.

Dari penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa perintah untuk implementasi kebijakan harus disebarkan pada unsur terkait dan personel yang tepat. Perintah tersebut harus jelas, akurat dan konsisten sehingga memperoleh sumber informasi yang tepat apabila terjadi perbedaan akan melahirkan intepretasi yang akan berbeda pula.

Untuk memudahkan dalam komunikasi dan menyampaikan perintah dari Komando atas kepada unsur yang berada dibawahnya maka disusun pengendalian, mekanisme operasi dan prosedur pelaporan yang dilaksanakan secara berjenjang dan sistematis sebagai berikut:

- 1) Pasukan Satgas Kebakaran hutan dan lahan Provinsi Riau sudah digelar sesuai dengan rencana gelar kekuatan yang telah disusun mulai dari tingkat Satgas yang berdislokasi di Provinsi sampai dengan Subsektor yang berdislokasi di Desa/Kelurahan;
- 2) Dansub Satgas sesuai masukan dari Dan Sektor sudah memetakan lokasi-lokasi yang memiliki kerawanan terbakar/dibakar dan dirambah di wilayah;
- 3) Dari lokasi-lokasi tersebut, Dansub Satgas menentukan titik-titik kuat sebagai posko aju tempat pasukan digelar yang dinilai mampu melaksanakan kegiatan pencegahan dan tindakan pemadaman secara cepat jika dibutuhkan;
- 4) Kekuatan pasukan yang digelar merupakan gabungan TNI, Polri, Dinas terkait dan Perusahaan serta unsur media, terdata sebagai kekuatan personel yang digelar untuk melaksanakan tugas penanggulangan kebakaran hutan dan lahan;
- 5) Apabila ditemukan adanya lokasi yang terbakar, maka Dansektor segera mengerahkan kekuatan pasukan yang digelar di titik kuat terdekat yang bertanggung jawab terhadap lokasi tersebut untuk melaksanakan tindakan pemadaman;
- 6) Dansektor melaporkan kepada Dansubsatgas tentang tindakan pemadaman yang telah dilaksanakan dan selanjutnya dilaporkan kepada Dansatgas; dan
- 7) Laporan tersebut memuat tentang kapan kebakaran terjadi, kapan tindakan pemadaman mulai dilaksanakan, berapa luas lahan yang terbakar, kapan tindakan pemadaman selesai dilaksanakan, siapa pemilik lahan yang terbakar serta siapa pelaku pembakaran serta siapa yang bertanggung jawab atas terjadinya kebakaran tersebut.

Melalui prosedur komunikasi yang jelas akan memberikan kejelasan dalam bertindak bagi satuan yang berada dilapangan. Kejelasan dari Perintah akan dijalankan secara baik dan efektif. Dibutuhkan konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan untuk dikomunikasikan sehingga

implementors mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan suatu kebijakan.

**2. Sumber Daya**

Pada Satuan Tugas Kebakaran hutan dan lahan tidak akan efektif tanpa adanya sumberdaya, personel pasukan dan aparat pemerintha yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan meskipun perintah terkah diberikan secara jelas dan konsisten serta disebarkan secara tepat. Pentingnya sumberdaya antara lain staf yang cukup jumlah dan kemampuannya, informasi yang sesuai mengenai bagaimana perintah yang dilaksanakan seperti yang diharapkan dan fasilitas yang dapat memberikan pelayanan seperti peralatan dan persediaan logistik.

Pelaksanaan tugas pencegahan dan penindakan kebakaran hutan dan lahan di wilayah Provinsi Riau merupakan tanggung jawab bersama seluruh masyarakat dan komponen masyarakat khususnya pemerintah daerah dengan perangkatnya yang terkait. Keberadaan TNI dan Polri di wilayah merupakan instansi vertikal yang memiliki tanggung jawab untuk menjaga ketertiban dan keamanan di wilayah serta terwujudnya stabilitas keamanan. TNI memiliki tugas untuk membantu pemerintah daerah sesuai dengan UU RI No 34 Tahun 2004

tentang TNI sebagai salah bentuk tugas operasi militer selain perang. Dalam pelaksanaan pencegahan dan penindakan kebakaran hutan dan lahan, TNI dan Polri bersama BPBD dan masyarakat yang tergabung dalam masyarakat peduli api, petani peduli api yang dibina oleh dinas perkebunan, manggala agni yang dibina oleh BKSDA bersama-sama melaksanakan tugas tersebut. Kekuatan personel yang tersedia di wilayah Provinsi Riau yang siap sebagai pemadam dapat dilihat pada tabel 6 Data personel Pemadaman Kebakaran hutan dan lahan. Kekuatan personel tersebut tersebar di setiap Kabupaten/Kota sampai dengan Kecamatan yang digelar dititik-titik kuat. tergabung dalam Satgas pencegahan dan penindakan kebakaran hutan dan lahan.

**Tabel 2.** Data Personel Pemadaman Kebakaran hutan dan lahan

No	Satuan	Jumlah Tersedia	Ket
----	--------	-----------------	-----

1	TNI AD	1.874
2	Polri	1.144
3	Lanud RSN	117
4	Manggala Angni	194
5	Satpol PP Dishut	308
6	Disbun Kominfo	45
7	BLH	70
8	Bina Marga Dinas	11
9	Kesehatan	40
10	BPBD	13
11	Prov/Kab/Kota	94
12	GABINSA	217
13	Pemda Kab/Kota	150
14	MPA	111
15	Taga Damkar	292
16	Basarnas	11
17	Masyarakat	-
18	Perusahaan	- 483
19		145
20		
Jumlah		5.319

Sumber : Diolah oleh Peneliti, 2019

Peralatan pemadaman yang ada di wilayah saat ini masih terbatas jika dihadapkan dengan tingkat kerawanan terhadap terjadinya kebakaran hutan dan lahan di wilayah Provinsi Riau. Peralatan tersebut tersebar di setiap instansi yang personelnya terlibat dalam pencegahan dan penindakan kebakaran hutan dan lahan di setiap Kabupaten dan Kota.

Sumberdaya peralatan yang diterima oleh satgas dari BNPB memang masih sangat terbatas namun hal tersebut tidak meyurutkan kinerja pasukan pemadam kebakaran untuk melaksanakana tugasnya dengan baik. Totalitas pasukan TNI yang tetap berjibaku melawan asap dan api dalam menanggulangi bencana

kebakaran hutan dan lahan merupakan apresiasi yang tinggi oleh semua pihak di Provinsi Riau.

Disamping alat peralatan sumber daya yang terpenting adalah adanya data sumber air sebagai sarana untuk memadamkan api oleh karena itu terdapat dua sumber air yaitu skat kanal dan embung.

Di wilayah yang memiliki kawasan lahan gambut, keberadaan sekat kanal sangat dibutuhkan untuk menjaga kelembaban lahan gambut. Lahan gambut merupakan lahan yang rawan terbakar dan sangat sulit memadamkannya apabila lahan tersebut terbakar. Hal ini terjadi karena lahan gambut memiliki ketebalan yang dapat mencapai 7 M di bawah permukaan. Apabila kondisi gambut tersebut kering sampai ke dalam lapisan yang paling bawah, maka apa bila terjadi kebakaran maka bara api dapat masuk kedalam lapisan gambut di bawah permukaan sehingga sulit untuk dipadamkan. Agar lahan gambut tersebut tidak mengalami kekeringan sampai kelapisan paling bawah, maka perlu dijaga kebasahannya. Untuk menjaga agar tetap basah diperlukan adanya genangan air yang menggenangi lahan gambut tersebut. Genangan air tersebut dapat diwujudkan

dengan membuat sekat kanal yang dapat menjaga air yang mengalir ke saluran kanal agar tidak langsung terbuang ke sungai atau laut. Keberadaan sekat kanal yang ada saat ini di wilayah provinsi Riau dapat dilihat pada Tabel 3 Data sekat Kanal.

Embung merupakan tempat yang disiapkan untuk menampung air pada saat hujan atau digunakan sebagai daerah resapan agar tidak terjadi banjir. Ketersediaan air di dalam embung sangat dibutuhkan pada saat musim kemarau untuk mengantisipasi bila terjadi kebakaran hutan dan lahan. Keberadaan embung di wilayah Provinsi Riau dapat dilihat pada tabel 4 data embung rencana pembuatan embung dalam mengantisipasi Kebakaran hutan dan lahan tahun 2019 di wilayah kerja Korem 031/WB.

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumberdaya manusia. Hal ini berkaitan dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan secara efektif<sup>37</sup>. Sumberdaya yang penting menurut Edwards III meliputi staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk

melaksanakan tugas-tugas mereka, informasi, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul di atas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik termasuk menanggulangi bencana kebakaran hutan dan lahan untuk memberikan rasa aman kepada masyarakat<sup>38</sup>.

### 3. Sikap (Disposisi)

Kesediaan dari para implementator untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Edwards III menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan bukan hanya ditentukan oleh sejauh mana para pelaku kebijakan (*implementors*) mengetahui apa yang harus dilakukan dan mampu melakukannya, tetapi juga ditentukan oleh kemauan para pelaku kebijakan tadi memiliki disposisi yang kuat terhadap kebijakan yang sedang diimplementasikan<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*. (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008), hlm. 447.

<sup>38</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo.2008), hlm. 181.

<sup>39</sup> Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2009), hlm. 104.

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Demikian pula sebaliknya, apabila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Menurut Edwards III, banyak kebijakan yang masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Kecenderungan-kecenderungan mungkin menghalangi 26 implementasi bila pelaksana benar-benar

tidak sepatutnya dengan substansi suatu kebijakan<sup>40</sup>.

Menurut Nelson Sitohang, Kepala Bidang Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Hidup dan Kehutanan Dinas LHK Provinsi Riau, saat wawancara dengan peneliti mengatakan pelibatan TNI dalam karhutla sangat positif terkait dengan kinerja karena melihat kinerja aparat pemerinthan non TNI sangat lambat dalam melaksanakan pekerjaannya.

Kemudian ditambahkan terkait dengan budaya membakar masyarakat memang belum ada referensi terkait hal tersebut namun jika prosedur dari kerja masing-masing aparat pemerintahan daerah Riau dijalankan dengan baik maka kebakaran tidak akan terulang pada tahun 2015 hingga tahun 2019. Namun demikian pada tahun 2019 kebakaran terjadi kembali yang menjadi masalah adalah disiplin kerja yang dilakukan dan sikap birokrasi belum berjalan dengan baik. Kejadian kebakaran besar tahun 2015 telah membuat Pemerintah Pusat mengeluarkan peraturan dijalankan hanya sampai tahun 2018 karena pola kebakaran pada tahun 2019 sama dengan

<sup>40</sup> Budi Winarno, Kebijakan Publik Teori dan Proses. Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2008), hlm. 194.

pola kebakaran pada tahun 2015 dimana titik api sengaja dibuat pada wilayah-wilayah yang sulit dijangkau, sumber air tidak ada dan bisa ditarik kesimpulan bahwa sikap birokrasi yang dilakukan selama periode 2015 hingga 2018 menurun di tahun 2019 hingga kebakaran terulang kembali.

Individu-individu di luar sektor pemerintahan juga mempunyai pengaruh bagi implementasi kebijakan. Sebagian besar penduduk yang terlibat dalam pelaksanaan satu atau lebih kebijakan dan usaha-usaha pelaksanaannya pada umumnya tidak sangat nampak. Satu hal yang peneliti temukan adalah tidak adanya pelapor dari masyarakat terhadap oknum pembakar lahan, seolah-olah masyarakat tidak keberatan lahan tersebut dibakar, kesimpulannya adalah bahwa masyarakat tidak merasa kegiatan membakar itu dapat menyebabkan kerugian yang sangat luar biasa dan ada kemungkinan ketakutan masyarakat untuk melaporkan oknum pembakar.

Dengan demikian potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika masyarakat mempunyai kesadaran bahwa membakar itu mengakibatkan kerugian dan bencana karena akan ada pihak-pihak yang

mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada. Sikap birokrasi aparat pemerintah terkait dengan disiplin dalam melaksanakan prinsip zero burning di wilayah Provinsi Riau.

#### 4. Struktur Organisasi

Menurut Edwards III ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yaitu, prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar atau sering disebut sebagai *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi<sup>41</sup>. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua, berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi-organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Konsep Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan ini disusun secara terstruktur dan terorganisir dengan baik

<sup>41</sup> Budi Winarno, *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Edisi Revisi. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2008), hlm. 203.

dengan melibatkan seluruh unsur yang terkait dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan secara terpadu. Struktur organisasi disusun mulai dari tingkat satuan tugas (Satgas) sampai dengan Sub Sektor dengan penanggung jawab Satgas adalah Gubernur Riau, sehingga pelaksanaan penanggulangan yang lebih ditekankan pada kegiatan pencegahan dapat terlaksana dan terkendali dengan baik. Komandan Satgas berada di tingkat provinsi yang membawahi Komandan Sub Satgas yang berada di setiap Kabupaten/Kota. Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan tugas Dansub Satgas, dibentuk Sektor-sektor dibawah kendali Komandan Sektor di setiap kecamatan membawahi Komandan Sub Sektor di setiap desa/kelurahan yang memiliki lokasi rawan terbakar/dibakar dan dirambah.

#### 1) Satuan Tugas (Satgas)

Dansatgas dijabat oleh Komandan Korem dibantu oleh dua orang Wadan Satgas yang dijabat oleh Kepala Staf Korem dan Kepala Pelaksana BPBD Provinsi. Dalam pelaksanaan tugas pengendalian Satgas, Dansatgas didukung oleh para Kasi Korem sesuai bidangnya sebagai staf Satgas dan senantiasa berkoordinasi dengan unsur-

unsur forkopimda provinsi. Satuan pelaksana yang berada dibawah Komandan Satgas selain Subsatgas adalah satuan pencegahan dan mitigasi, Satuan Penindakan Darat, Satuan Penindakan Udara, Satuan Penegakan Hukum, Satuan Penerangan, Satuan Intelijen dan Satuan Perawatan dan Pelayanan Kesehatan (watyankes) yang dapat diuraikan sebagai berikut:

#### a) Satuan Pencegahan dan Mitigasi

Unsur-unsur yang berada dibawah kendali satuan pencegahan dan mitigasi adalah unsur BPBD Provinsi, Siter Korem, Binmas Polda, BLH Provinsi, Dishut Provinsi, Disbun Provinsi, Dis PU Cipta Karya Provinsi, Badan Konservasi Sumber Daya Alam (BKSDA) dan Perusahaan yang berada di tingkat Provinsi. Satuan ini bertanggung jawab untuk mengendalikan pelaksanaan kegiatan pencegahan dan mitigasi berupa sosialisasi, patroli, edukasi, pembuatan sekat kanal dan embung yang dilaksanakan di wilayah secara terpadu. Satuan ini dipimpin oleh Dirbinmas Polda Riau dan bertanggung jawab kepada Dansatgas.

#### b) Satuan Penindakan Darat

Unsur-unsur yang berada dibawah kendali satuan penindakan darat adalah pasukan Batalyon, Detasemen dan Kompi TNI AD yang berada di wilayah Kodam I Bukit Barisan, Paskhas AU, Brimob Polda, Pol PP Provinsi, BPBD Provinsi, Dishut Provinsi, Disbun Provinsi, BKSDA, Basarnas dan Perusahaan. Tugas satuan ini adalah melaksanakan tindakan pemadaman kebakaran hutan dan lahan yang ada di wilayah melalui darat secara terpadu dengan menggunakan peralatan pemadaman yang telah disiapkan. Satuan ini dipimpin oleh Karoops Polda dan bertanggung jawab kepada Dansatgas.

#### c) Satuan Penindakan Udara

Unsur-unsur yang tergabung dalam satuan penindakan udara adalah Disops Lanud Rusmin Nurjadin wilayah Prov Riau, BPBD, BPPT, BMKG dan Perusahaan. Tugas satuan ini adalah melaksanakan tindakan pemadaman kebakaran hutan dan lahan dari udara dengan menggunakan water bombing dan pembuatan hujan buatan serta memberikan ramalan tentang cuaca dan informasi tentang ada titik api (Hot Spot) yang dipantau melalui

radar. Satuan ini dipimpin oleh Kadisops Lanud dan bertanggung jawab kepada Dansatgas.

#### d) Satuan Penegakan Hukum

Unsur-unsur yang tergabung dalam satuan penegakan hukum adalah unsur investigasi/penyelidikan unsur penyidikan dan unsur penuntutan yang beranggotakan Polda, Denpom, PPNS, Biro Hukum dan Polhut serta Kejati secara terpadu. Tugas satuan ini adalah melaksanakan investigasi atau penyelidikan terhadap lahan yang terbakar untuk menemukan pelaku pembakaran dan pemilik lahan yang bertanggung jawab. Setelah pelaku dan pemilik lahan ditemukan, dilanjutkan dengan penyidikan dan diakhiri dengan penuntutan. Satuan ini dipimpin oleh Dirreskrimsus Polda dan bertanggung jawab kepada Dansatgas.

#### e) Satuan Intelijen

Unsur-unsur dibawah kendali satuan intelijen adalah tim intelijen Korem 031/WB dan intelijen masing Polda. Tugas satuan ini adalah melaksanakan deteksi dini dan cegah dini agar tidak terjadi pembakaran hutan dan lahan serta melaksanakan penggalangan membentuk jaringan

intelijen di masyarakat sebagai mata dan telinga secara tertutup untuk memberikan informasi secara dini tentang adanya rencana gerakan atau tindakan masyarakat yang ingin melaksanakan perambahan dan pembakaran hutan dan lahan di wilayah. Satuan ini dipimpin oleh Dantim Intel Korem 031/WB dan bertanggung jawab kepada Dansatgas.

2) Sub Satuan Tugas (Subsatgas).

Komandan subsatgas dijabat oleh Dandim dibantu oleh Kasdim dan ketua BPBD Kabupaten/Kota sebagai Wadansub Satgas. Untuk wilayah Kabupaten yang tidak ada Makodimnya, Dansub Satgas dijabat oleh Kapolres di wilayah Kabupaten tersebut dibantu oleh Wakapolres dan kepala BPBD Kabupaten tersebut. Dalam pelaksanaan tugas pengendalian Subsatgas, Dansubsatgas didukung oleh para Pasi Kodim sesuai bidangnya sebagai staf Subsatgas dan senantiasa berkoordinasi dengan unsur-unsur forkopimda.

3) Sektor dan Sub Sektor

Komandan Sektor (Dansektor) dijabat oleh Danramil dan Komandan Sub Sektor (Dansub Sektor) dijabat oleh Babinsa yang bertanggung jawab sebagai pembina desa di Desa/Kelurahan

yang memiliki lokasi rawan terbakar/dibakar atau dirambah. Untuk Kecamatan dan Desa yang memiliki lokasi rawan terbakar/dibakar atau dirambah namun tidak memiliki Makoramil dan pejabat Babinsa, jabatan Dansektor dan Dansub Sektor dijabat oleh Kapolsek dan Babinkamtibmas wilayah setempat.

Sedangkan untuk wilayah Kecamatan dan Desa yang memiliki lokasi rawan terbakar/dibakar atau dirambah namun tidak memiliki Makoramil dan pejabat Babinsa serta tidak memiliki Mapolsek dan Babinkamtibmas, jabatan Dansektor dan Dansub Sektor dijabat oleh Danramil dan Babinsa atau Kapolsek dan Babinkamtibmas wilayah Kecamatan dan Desa atau Kelurahan yang diwilayahnya tidak terdapat okasi rawan terbakar atau dibakar dan dirambah. Dan subsektor bertanggung jawab kepada Dansektor untuk memantau setiap lokasi yang rawan terbakar atau dibakar dan dirambah bersama kekuatan gabungan yang berada pada titik yang kuat.

Salah satu struktur paling dasar dari struktur organisasi adalah prosedur-prosedur dasar kerja Standar Operating Procedure (SOP). Dengan menggunakan SOP para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia, selain itu SOP juga menyeragamkan

tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan.

Struktur organisasi pada penanggulangan kebakaran hutan dan lahan disusun sedemikian rupa sehingga sesuai dengan SOP Pelibatan TNI yang bersinergi dengan Aparatur Pemerintahan lainnya dalam pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan dengan tujuan menyamakan tindakan dan memanfaatkan waktu secara efektif dan efisien.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Pada penelitian ini telah dilaksanakan analisis terhadap implementasi dan tata kelola manajemen pelibatan TNI, serta faktor penghambat, kendala dan upaya yang dilakukan TNI dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan gambut di Provinsi Riau. Berikut adalah kesimpulan dari penelitian ini:

#### **a. Komunikasi**

Melalui prosedur Komunikasi yang jelas akan memberikan kejelasan dalam bertindak bagi satuan yang berada

dilapangan. Kejelasan dari perintah akan dijalankan secara baik dan efektif, seperti:

- 1) Dukungan alat komunikasi HT Ground to Air dalam rangka komunikasi satgas darat dan satgas udara terutama komunikasi dengan helikopter water bombing.
- 2) Sosialisasi melalui cara mengadakan tatap muka dengan masyarakat terutama tokoh masyarakat sebagai pemimpin non formal yang mempunyai pengaruh, pembuatan banner dan penyebaran pamflet.
- 3) Bukti karya nyata TNI untuk merubah pola pikir masyarakat dengan mengajak membuka lahan tanpa membakar, pembuatan demplot berupa perkebunan, peternakan dan perikanan.
- 4) Melaksanakan pemadaman awal dengan cepat, sesuai dengan prosedur pemadaman kebakaran hutan dan lahan pada setiap level.
- 5) Membuat jaring pelaporan yang cepat di masyarakat.

#### **b. Sumberdaya**

Berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumberdaya manusia. Hal ini berkaitan

dengan kecakapan pelaksana kebijakan publik untuk *carry out* (melaksanakan) kebijakan secara efektif.

- 1) Dukungan kendaraan patroli berupa kendaraan roda empat dan roda dua.
- 2) Memperbanyak pembuatan embung pada tempat-tempat rawan terbakar yang sulit air.
- 3) Alokasi Anggaran dalam kegiatan mitigasi bencana.
- 4) Pendataan lahan kebakaran hutan dan lahan dilaksanakan dengan baik. Koordinasi antara dinas LHK, Kepolisian Daerah Riau dan BPN.

#### c. Sikap (Disposisi)

Potensi untuk melakukan kesalahan dalam implementasi adalah besar jika masyarakat mempunyai kedisiplinan bahwa membakar itu mengakibatkan kerugian dan bencana karena akan ada pihak-pihak yang mengambil keuntungan dari manfaat-manfaat yang ada. Sikap birokrasi aparat pemerintah terkait dengan disiplin dalam melaksanakan prinsip *zero burning* di wilayah Provinsi Riau.

- 1) Belum efektif merubah mindset masyarakat untuk tidak membakar.
- 2) Oknum pelaku pembakar belum tertangkap.

- 3) Pemberian penghargaan untuk masyarakat yang berani melaporkan pembakar hutan dan lahan.

#### d. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi pada penanggulangan kebakaran hutan dan lahan disusun sedemikian rupa sehingga sesuai dengan SOP Pelibatan TNI yang bersinergi dengan Aparatur Pemerintahan lainnya dalam pelaksanaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan dengan tujuan menyamakan tindakan dan memanfaatkan waktu secara efektif dan efisien.

- 1) Permenhan RI nomor 6 /2015 seharusnya sebagai dasar Keputusan Panglima TNI Nomor Kep/1373/XII/2018 tanggal 18 Desember 2018 penyelenggaraan operasi membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian dan pemberian bantuan kemanusiaan.
- 2) Sasaran Permenhan RI nomor 6/2015 Implementasi Permenhan tersebut dalam penyelenggaraan pelibatan TNI dalam penanggulangan bencana dengan sasaran meliputi:

- a) Terwujudnya rehabilitasi wilayah pada tahap pasca bencana.
  - b) Terwujudnya rekonstruksi sarana dan prasarana umum serta pemukiman masyarakat yang bersifat sementara di wilayah terdampak bencana.
  - c) Terwujudnya kesadaran masyarakat untuk membangun wilayahnya akibat bencana alam.
  - d) Terwujudnya kemanunggalan TNI-rakyat dalam rangka menangani masalah akibat bencana alam dan sosial kemanusiaan.
  - e) Terwujudnya masyarakat pasca bencana alam dengan kondisi trauma yang minimal; dan
  - f) Tercapainya kondisi ke arah kehidupan yang normal dan pemulihan kehidupan ekonomi seperti sebelum terjadi bencana alam.
- 1) Disarankan bagi pemerintah terkait dengan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan harus diselesaikan lebih banyak di hulu setelah itu bagian hilir.
  - 2) Disarankan untuk peneliti lain untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam pada implementasi prosedur pemadaman kebakaran hutan dan lahan setiap level, karena jika prosedur itu dikerjakan dengan baik bisa meminimalisir kebakaran secara luas.
- b) Beberapa rekomendasi praktis yang dapat dikaitkan dalam penelitian ini:
- 1) Panglima TNI
    - a) Mengerahkan pasukan TNI dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan atas permintaan BNPB.
    - b) Pelibatan TNI dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan dalam rangka menjalankan tugas TNI dalam OMSP namun TNI dilibatkan semata-mata hanya sebagai pengendalian dan perbantuan dalam bencana kebakaran hutan dan lahan.
  - 2) Badan Restorasi Gambut

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka peneliti merekomendasikan:

- a) Rekomendasi secara teoritis yang dapat diberikan pada penelitian ini adalah:

- a) Melaksanakan restorasi gambut di wilayah korporasi yang terbakar periode masa kerja BRG 2016-2020.
  - b) Provinsi Riau mempunyai wilayah korporasi yang harus di direstorasi seluas 893.603 hektar.
  - c) BRG pusat segera mengevaluasi Ketua BRG Daerah Riau yang masih dijabat oleh Sekda Provinsi Riau karena tugas Sekda sudah banyak.
- 3) Pemerintah Daerah Provinsi Riau
- a) Memberikan rekomendasi kepada Kementrian LHK untuk mencabut ijin Korporasi HTI yang terbukti membakar lahan.
  - b) Mencabut ijin usaha korporasi yang terbukti melanggar hukum dengan membakar hutan dan lahan.
  - c) Melaksanakan penegakkan hukum Lingkungan Hidup dan Kehutanan.
  - d) Pembenahan RTRW Provinsi Riau dengan melibatkan publik dalam penyusunannya.

## Daftar Pustaka

### Buku:

- Badan Restorasi Gambut. (2016). Rencana Strategis Badan Restorasi Gambut 2016-2020. Badan Restorasi Gambut.
- Checkland, Peter dan Scholes, Jim. (1999). Soft System Methodology in Action. John Wiley & Sons.
- Edward III, George C. (1984). Public Policy Implementing. Jai Press Inc.
- Kodoatie, Robert J. dan Syarif, Roestam. (2010). Tata Ruang Air. ANDI Yogyakarta.
- Nick, Carter W. (1991). Disaster Management A Disaster Manager's Handbook. Asian Development Bank.
- Nugroho, Kharisma, dkk. (2012). Buku Panduan Fasilitator: Modul Pelatihan Dasar Penanggulangan Bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- Nugroho, Riant. (2008). Public Policy. PT. Elex Media Komputindo.
- Sugiyono. (2014). Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D. Alfabeta.
- Wahyunto, S. Ritung dan Subagjo, H. (2004). Peta Sebaran Lahan Gambut, Luas dan Kandungan Karbon di Kalimantan 2000–2002. Edisi Pertama. Wetlands International, Indonesia

Programme dan Wildlife Habitat Canada (WHC).

Warto. (2003). Ujicoba Pola Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Alam pada Era Otonomi Daerah. B2P3KS.

Wibowo, P. dan Suyatno, N. (1998). An Overview of Indonesian Wetlands Sites – II. Wetlands International – Indonesia Programme (WI-IP).

Widodo, Joko. (2009). Analisis Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasi Analisis Kebijakan Publik. Bayumedia Publishing.

Winarno, Budi. (2008). Kebijakan Publik Teori dan Proses. Edisi Revisi. Media Pressindo.

**Jurnal:**

Herman. (2016). Upaya Konservasi dan Rehabilitasi Lahan Gambut Melalui Pengembangan Industri Perkebunan Sagu. *Prosiding Seminar Nasional Lahan Basah Jilid I Tahun 2016*, 54-61.

Mubekti. (2011). Studi Perwilayahan dalam Rangka Pengelolaan Lahan Gambut Berkelanjutan di Provinsi Riau. *Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia*, 13(2), 88-94.

Yuliani, Febri. (2018). Metode Restorasi Gambut Dalam Konteks Mitigasi Bencana Kebakaran Lahan Gambut

Dan Pemberdayaan Masyarakat. *Sosio Informa*, 4(02), 448-460.

**Peraturan/Perundang-Undangan:**

Peraturan Menteri Pertahanan No. 6 Tahun 2015 tentang Pedoman Pelibatan TNI dalam Penanggulangan Bencana.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana.

Peraturan Gubernur Riau Nomor 91 Tahun 2009 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Provinsi Riau.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

**Website:**

Warfield, C. (2008). “The Disaster Management Cycle”. dalam [http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm\\_cycle.html](http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html), diakses pada 25 Mei 2019.