

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia dikenal sebagai Negara yang kaya akan sumber daya alam. Salah satu sumber daya alam yang banyak terdapat di Indonesia dan banyak memiliki banyak manfaat adalah hutan. Hutan merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan sebagian besar rakyat Indonesia, karena hutan memberikan sumber kehidupan dan manfaat yang besar. Kegiatan perlindungan hutan di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, hutan mempunyai tiga fungsi utama yaitu fungsi konservasi, fungsi lindung dan fungsi produksi.¹

Hutan mempunyai kedudukan dan peran yang sangat penting dalam menunjang pembangunan nasional.² Hutan tersebut harus dilindungi dan harus dijaga kelestariannya untuk memelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Berdasarkan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2010 Tentang Penggunaan Kawasan Hutan Pasal 1 ayat (1) yang menjelaskan bahwa: Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Sedangkan ayat (2) menjelaskan bahwa kawasan hutan adalah

¹ Indra Januar Siregar, (2010), *Dampak Kebakaran dan Hutan di Kalimantan Barat Terhadap Kualitas Udara Kota Pontianak*, Depok: Universitas Teknik.

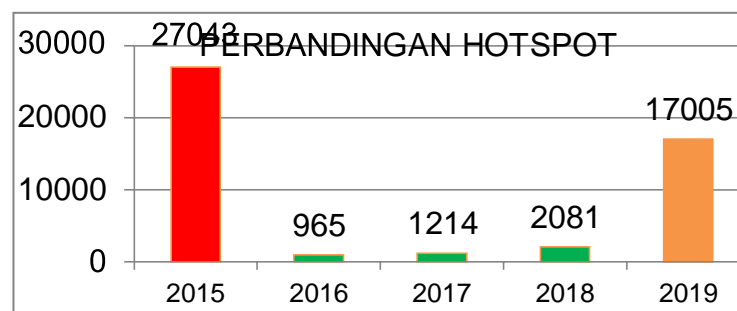
² Salim H.S., (2003). *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 1.

wilayah tertentu yang ditunjuk dan ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap.

Indonesia beriklim tropis terdiri dari dua musim yakni musim hujan dan kemarau. Musim kemarau terjadi disekitar bulan Mei sampai dengan September dan puncak kemarau biasanya terjadi pada bulan September dan Oktober, yang mengakibatkan terjadinya kemudahan kebakaran hutan dan lahan khususnya pada lahan gambut yang menimbulkan kabut asap. Selain itu perilaku masyarakat yang membuka lahan dengan cara membakar, mengambil kayu atau mencari ikan dengan cara membakar, disamping itu juga perusahaan perkebunan nakal yang membuka lahan dengan cara mudah dan murah yaitu dengan membakar, kondisi musim kemarau yang sangat kering dan panas membuat kondisi kebakaran hutan pada wilayah lahan gambut menjadi tidak terkendali dan mudah menyebar kemana-mana sehingga menimbulkan kebakaran yang sangat parah.

Kebakaran hutan dan lahan yang besar dan tidak terkendali mengakibatkan terjadinya kabut asap yang cukup pekat. Kabut asap yang cukup pekat tersebut mengakibatkan terganggunya jalur transportasi udara, laut dan darat dan yang lebih parah dapat menimbulkan masalah kesehatan masyarakat yaitu Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) dengan tingkat Indeks Pencemaran Udara (ISPU) yang buruk. Kebakaran hutan dan lahan adalah suatu keadaan hutan dan atau lahan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan menimbulkan kerugian ekonomi, sosial, pendidikan dan kesehatan.

Peningkatan titik hotspot kebakaran hutan dan lahan tahun 2018 mulai terjadi pada bulan Agustus dan puncaknya pada bulan September, tetapi berdasarkan pantauan satelit tidak terjadi sebaran asap di wilayah Sumatera Selatan pada musim kemarau tahun 2018. Diberitakan sebelumnya bahwa tahun 2019 kebakaran makin parah menyebabkan keadaan kota tebal akan kabut asap sampai sekolah meliburkan siswa-siswanya.



Grafik 1.1 Perbandingan data hotspot pada tahun 2015, 2016, 2017, 2018 dan 2019

Sumber : BPBD Sumsel Tahun 2019

Dari data diatas dapat dilihat perbandingan dari 2015-2019 bahwa *hotspot* terbanyak di tahun 2015 yaitu sebanyak 27043. Kemudian di tahun berikutnya mengalami penurunan yang signifikan hingga tahun 2018. Tetapi di tahun 2019 mengalami kenaikan yang cukup tinggi sebanyak 17005. Dari hal tersebut menjadi permasalahan mengapa pemerintah saat ini tidak segera melakukan pengendalian seperti yang telah dilakukan di tahun sebelumnya. Mengapa titik *hotspot* api di tahun ini sangat besar hampir menyamai kebakaran hebat di tahun 2015 lalu.

Meskipun jumlah titik api di Sumsel meningkat, jumlahnya belum separah yang terjadi pada September 2015 lalu, namun lebih tinggi dibandingkan September Periode 2016-2018. Berdasarkan data BPBD

Sumsel, September 2015 terdapat 11.285 titik api. 218 titik pada 2016, 418 titik pada 2017, serta 673 titik pada 2018. Sedangkan 2019 sudah lebih dari 700 titik api. Kabupaten yang paling banyak menghasilkan titik api yakni Musi Banyuasin dengan 668 titik, 330 di OKI, 161 di OI, 152 di Banyuasin, 132 di Musi Rawas Utara, 131 di Musi Rawas, serta 101 di Muara Enim.³

Berdasarkan Perda No.8 Tahun 2016 Tanggal 21 April 2016 Provinsi Sumatera Selatan tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Pasal 1 ayat 14 menjelaskan bahwa pengendalian kebakaran hutan dan lahan adalah semua usaha pencegahan pemadaman dan penyelamatan akibat kebakaran hutan dan lahan dimana dalam pelaksanaannya didasarkan pada keseimbangan dan kelestarian serta mengamankan fungsi serta manfaat dari hutan tersebut.

Dalam periode pemerintahan tentunya memiliki perbedaan dalam menangani masalah yang terjadi, terutama fokus pada cara pengendalian hutan ini. Periode Alex Noerdin menyatakan bahwa Kebakaran hutan baginya merupakan hal yang paling ditakuti terjadi di masa kepemimpinannya. Sebab, bukan hanya merugikan dengan hilangnya ratusan hektare, tetapi akan sangat berbahaya bagi masyarakat yang terkena langsung dampak dari kebakaran, misalnya terkena ISPA akibat asap.⁴

³ Sehari 353 Titik Api di Sumsel, Terbanyak sepanjang 2019, <https://m.cnnindonesia.com/nasional>, diakses pada 10 Oktober 2019

⁴ Alex Noerdin dan kisah „Pukulan telak” Kebakaran hutan, <https://m.cnnindonesia.com/nasional>, diakses tanggal 10 Oktober 2019

Menindak lanjuti arahan Presiden Republik Indonesia pada Rapat Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan 6 Februari 2018 di Istana Negara Jakarta bahwa Palembang akan menjadi tuan rumah Asian Games, Alex Noerdin bergerak cepat dengan melakukan berbagai rangkaian kegiatan, yaitu melaksanakan rapat koordinasi di tingkat Provinsi, menetapkan keadaan status Siaga Darurat Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan, membentuk Posko Siaga Darurat Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan, melaksanakan Apel Kesiapsiagaan Personil dan Peralatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan, menyebarkan “Maklumat” tentang larangan membuka lahan dengan cara membakar serta ancaman hukuman kepada pelaku pembakaran hutan dan lahan, pendirian posko pemadaman dini, di daerah rawan kebakaran hutan dan lahan, oleh personil gabungan, maupun posko pemadaman oleh perusahaan hutan dan perkebunan, juga dilaksanakan patroli terpadu di daerah rawan kebakaran hutan dan lahan.⁵

Sedangkan periode Herman Deru saat di demo mahasiswa mengatakan bahwa jika mahasiswa minta mundur atas tragedi karhutla dan asap pada tahun berikutnya itu merupakan hal yang sulit dilakukan. Hal itu mengingat karhutla merupakan bencana yang datang dari Sang Pencipta.⁶

Untuk mengendalikan kebakaran hutan dan lahan di Sumatera Selatan tahun 2019, melalui kebijakan Herman Deru telah dilakukan berbagai

⁵ Data laporan akhir BPBD Sumsel tahun 2018

⁶ <https://mediaindonesia.com/read/detail/260024-gubernur-sumsel-siap-mundur-jika-gagal-tanggulangi-karhutla> diakses tanggal 10 Oktober 2019

program dan kegiatan, baik pencegahan, kesiapsiagaan, penanggulangan, maupun regulasi terhadap penggunaan atau tata kelola lahan, khususnya lahan gambut. Upaya kebijakan tersebut melalui pencegahan yang dilakukan mulai dengan pendidikan dan penyadaran masyarakat melalui sosialisasi atau kampanye kepedulian terhadap lingkungan, utamanya untuk tidak membuka lahan dengan membakar, kegiatan ini dilaksanakan oleh seluruh Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) Sumatera Selatan, Instansi vertikal terkait, serta dunia usaha yang bergerak dibidang kehutanan, perkebunan dan pertanian, termasuk TNI dan Polri sampai jajaran terendah.

Upaya lainnya adalah dengan memperkuat daerah khususnya desa-desa yang rawan kebakaran hutan dan lahan agar dapat mengalokasikan dana bantuan desa untuk kegiatan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dengan mengacu kepada peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia, Nomor 11 Tahun 2019, tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020. Kegiatan kesiapsiagaan dimulai dengan menetapkan status siaga darurat, berdasarkan prakiraan cuaca sudah mulai memasuki musim kemarau oleh BMKG, membuat surat edaran untuk Kabupaten/Kota yang rawan kebakaran hutan dan lahan untuk melakukan upaya pengendalian karhutla sedini mungkin, membuat dan menyebarkan “Maklumat” tentang larangan membuka lahan dengan cara membakar serta ancaman hukuman kepada pelaku pembakaran hutan dan lahan.⁷

⁷ Data laporan BPBD Sumsel tahun 2019

Kebijakan dibuat untuk mengatur kehidupan bersama yang harus dipatuhi serta mengikat bagi seluruh masyarakat. Adanya kebijakan atau aturan yang dikeluarkan dari pemerintah sangat berpengaruh terhadap tercapainya tujuan dan keinginan tersebut. Kebijakan politik pemerintah dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan telah ada salah satunya di Sumsel untuk menjamin pelaksanaan kebijakan yang efisien, maka administrasi pemerintah harus tunduk pada kontrol politik.⁸

Situasi dan kebijakan politik yang sedang berlangsung sangat mempengaruhi sikap yang harus diambil oleh pemerintah, dan tentunya hal itu sangat berpengaruh pada produk hukum yang dihasilkan, termasuk juga Peraturan Daerah. Produk yang mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan di dalam masyarakat. Perda sebagai produk dari kebijakan tidak dapat dilepaskan dari sebuah proses politik yang melatarbelakangi lahirnya berbagai macam idealisasi politik yang dianut oleh para pembuat kebijakan. Allâh Azza wa Jalla berfirman:

⁸ Frank Goodnow, (1990), *PoliticsAnd Administration:A Study in Government*, New York, the Macmillan Company: London, Macmillan & co.ltd, hal 44

“Sesungguhnya Allâh menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allâh memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allâh adalah Maha Mendengar lagi Maha Melihat. Hai orang-orang yang beriman, ta’atilah Allâh dan ta’atilah Rasûl(-Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allâh (al-Qur’an) dan Rasûl (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allâh dan hari kemudian. Yang demikian itu adalah lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.” Q.S An-Nisâ:58-59

Di daerah persoalan pengendalian Karhutla juga menjadi penting saat diproyeksikan dengan penerapan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menetapkan urusan kehutanan ditarik ke provinsi kecuali kabupaten yang memiliki Daerah dimana urusan kehutanan di tingkat kabupaten ditarik ke tingkat provinsi kecuali urusan taman hutan raya. Maka gubernur memiliki peran penting dalam kepemimpinan pengendalian Karhutla di daerah. Diantara masing-masing periode pemerintahan, Gubernur diharuskan menjalankan sistem politik yang telah dijalankan untuk meyakinkan masyarakat dalam keberhasilannya menanggulangi kebakaran hutan yang setiap tahunnya terjadi dan titik *hotspot* meningkat tinggi pada tahun 2019 dari tahun sebelumnya.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti tentang “Kebijakan Politik Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman

Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan yang telah diuraikan di latar belakang maka rumusan masalah yang timbul adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Upaya Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan ?
2. Bagaimana Tanggapan Masyarakat Terhadap Upaya Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui Upaya Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan
2. Untuk mengetahui Tanggapan Masyarakat Terhadap Upaya Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa manfaat, baik manfaat secara teoritis maupun manfaat secara praktis, yaitu:

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan penjelasan dan pemahaman lebih mengenai Kebijakan Politik Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan wawasan untuk pemerintah dan masyarakat dalam menyikapi kerusakan hutan dan lahan. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti lain terutama untuk mahasiswa jurusan ilmu politik Fisip yang akan meneliti tentang Kebijakan Politik Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam melakukan penelitian yang ada peneliti melihat pada jurnal atau skripsi terdahulu yaitu :

Pertama, Desri Hunawan “Menyelesaikan Kebakaran Hutan dan Lahan (KARHUTLA) di Indonesia melalui “Jalan Pantas” atau “Jalan Pintas”

Menyatakan bahwa Penelitian ini bertujuan untuk membedah cara penyelesaian pembakaran lahan di Indonesia melalui “Jalan Pantas” yaitu cara yang sesuai dengan prosedur atau melalui “Jalan Pintas” yaitu cara

langsung menuju inti permasalahan ruang lingkup penulisan ini meliputi aspek hukum, politik, ekonomi dan sosial budaya.⁹

Kedua, Anih Sri Suryani dalam jurnal yang berjudul “*Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Perbatasan Indonesia*” yang mengatakan Kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia menimbulkan asap kabut yang berdampak buruk tidak saja di wilayah Indonesia tetapi juga sampai ke negara tetangga. Dampak buruk dari asap kabut tersebut terjadi pada sektor kesehatan dan lingkungan, sektor ekonomi dan transportasi, serta menyebabkan pencemaran lintas batas. Kebijakan strategis untuk meminimalisir dampak tersebut dikaji dengan pendekatan deskriptif analitis. Hasil kajian menunjukkan bahwa hal yang telah dilakukan masih berupa upaya penanggulangan kebakaran hutan, belum banyak berbentuk pencegahannya. Dengan demikian upaya dan kebijakan yang bersifat preventif masih harus ditingkatkan termasuk upaya pelestarian lingkungan, penguatan payung hukum, dan peran serta aktif dari pemerintah daerah.¹⁰

Ketiga, Agung Setiawan dalam jurnal yang berjudul “*Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia (Agung Setiawan) Baru*” mengatakan bahwa Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia memang sering terjadi di Indonesia dan khususnya terjadi pada saat musim

⁹ Desri Hunawan (2016). *Menyelesaikan Kebakaran Hutan dan Lahan (KARHUTLA) di Indonesia melalui “Jalan Pantas” atau “Jalan Pintas:*

¹⁰ Anih Sri Suryani (2012). *Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan Di Wilayah Perbatasan Indonesia*

kemarau. Pemerintah telah melakukan usaha dan berbagai upaya untuk menanggapi permasalahan ini dengan adanya pembuatan kebijakan atau produk hukum yang menjadi landasan sebagai langkah menangani bencana ini. Namun hal ini dianggap masih belum maksimal oleh masyarakat Indonesia karena dianggap belum kuat untuk penanganan suatu rencana yang mengakibatkan kerugian yang cukup besar. Pengendalian yang dilakukan juga hanya lebih menggunakan upaya represif dibanding preventif sehingga dianggap tidak efektif untuk menangani permasalahan ini. Hal ini juga memiliki kekurangan karena masih bersifat sektoral saja belum mampu ke tingkat permasalahan nasional.¹¹

Keempat, Kushartati Budiningsih dalam jurnal yang berjudul “*Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan di Provinsi Sumatera Selatan*” menyatakan bahwa Kebakaran lahan dan hutan (Karhutla) di Indonesia terjadi hampir setiap tahun sejak 1997. Penyebab utama kebakaran berkaitan dengan aktivitas manusia, didorong kondisi iklim ekstrem yang dipengaruhi *El Nino* saat musim kemarau dan kondisi biofisik lahan terdegradasi. Di Indonesia kebakaran berdampak pada aspek social budaya, ekonomi dan politik. Oleh karena itu pemerintah Indonesia melibatkan multi institusi pemerintah dalam pengendalian Karhutla. Dengan demikian koordinasi antar institusi mutlak diperlukan

¹¹ Agung Setiawan (2018). *Kebijakan Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia (Agung Setiawan) baru*.

dalam pengendalian Karhutla. Studi dengan pendekatan kualitatif ini menganalisis koordinasi antar instansi pemerintah dalam pengendalian Karhutla dengan kasus di Provinsi Sumatera Selatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koordinasi antar instansi pemerintah terjadi dalam konteks pemadaman kebakaran. Kinerja yang dihasilkan kurang optimal ditinjau dari capaian target pemadaman. Faktor yang memengaruhi koordinasi adalah kewenangan, komunikasi, kontrol dan kepemimpinan. Koordinasi perlu ditingkatkan dalam konteks pencegahan Karhutla mengingat pemadaman api di lahan gambut relatif sulit dikendalikan.¹² Kelima, Herman Daryono dalam jurnal yang berjudul “*Potensi, Permasalahan dan Kebijakan yang Diperlukan Dalam Pengelolaan Hutan dan Lahan Rawa Gambut Secara Lestari*” menyatakan bahwa hutan dan lahan rawa gambut yang terdegradasi, dapat dilihat penyebab awalnya, terutama apabila hutan rawa gambut tersebut dibuka karena drainase dalam yang memotong kubah gambut ditambah eksploitasi yang telah dilakukan sehingga ekosistem hutan rawa gambut berubah. Dimusim hutan terjadi banjir dan dimusim kemarau terjadi kekeringan, gambut kering dan mudah terjadi kebakaran gambut. Rehabilitas yang perlu dilakukan adalah rehabilitasi hidrologi terlebih dahulu dengan cara penabatan saluran/drainase dengan tujuan menghambat aliran air di saluran drainase

¹² Kushartati Budiningsih (2017). *Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Sumatera Selatan*

dan diharapkan air dapat meresap membasahi kembali lahan gambut sekitar saluran drainase.¹³

Dari penelitian terdahulu diatas, para peneliti dengan penulis terdapat perbedaan yaitu dari segi judul, literatur dan pembahasan, dimana skripsi ini lebih berfokus kepada Perbandingan Kebijakan Politik Mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

F. Kerangka Teori

Teori merupakan seperangkat pernyataan yang sistematis, metodis, logis dan faktual yang dimukakan untuk menjelaskan dan memprediksi sebuah realitas. Realitas yang terdapat pada sebuah teori merupakan pemahaman subjektif manusia yang dibuat berdasarkan fakta objektif yang tersedia. Jadi teori senantiasa didasarkan pada fakta. Tapi teori bukan sekadar kumpulan fakta yang tidak saling berhubungan melainkan fakta yang telah diorganisasikan dan diketahui keterkaitannya. Karena teori berpijak pada fakta maka sebuah teori akan sangat bermanfaat dalam menjelaskan dan menganalisis suatu gejala tertentu secara faktual.

Kebijakan dan politik memiliki definisi masing-masing. Secara sederhana Solichin Abdul Wahab menyatakan bahwa “pada hakikatnya kebijakan terdiri atas tindakan yang saling berkait dan berpola, mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh penjabat-penjabat pemerintah dan bukan keputusan yang

¹³ Herman Daryono, *Potensi, Pemasalahan dan kebijakan yang diperlukan dalam pengelolaan hutan dan lahan rawa gambut secara lestari*, Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan. Vol. 6. No. 2, Agustus 2009.

berdiri sendiri”.¹⁴ Sedangkan Menurut Miriam Budiardjo, “kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu”.¹⁵

Kebijakan (*policy*) harus mampu memberikan hasil yang terbaik dari setiap pengambilan keputusan. Lebih lanjut, kebijakan menurut James E. Anderson, seorang peneliti *public policy and administration* di Amerika, mendefinisikan makna “kebijakan sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu”.¹⁶

Berdasarkan definisi yang telah di sebutkan beberapa ahli diatas, peneliti menyimpulkan bahwa kebijakan adalah suatu aturan yang berupa tindakan pejabat-pejabat pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan. Kebijakan adalah seperangkat tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pejabat, tindakan tersebut berkaitan dengan pengambilan keputusan dan mengandung tujuan politik serta dilaksanakan oleh aparat birokrasi. Kebijakan yang dimaksud disini disepadankan dengan kata bahasa Inggris yaitu *policy* yang berbeda dengan kata kebijaksanaan.

Sedangkan pengertian politik menurut beberapa ahli, seperti Ramlan Surbakti adalah “interaksi antara pemerintahan dan masyarakat dalam rangka

¹⁴ Solichin Abdul Wahab. (2012). *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Penyusunan Model-model Implementasi Kebijakan Publik*, Jakarta: Bumi Aksara, hal. 21.

¹⁵ Mariam Budiardjo. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 20.

¹⁶ James E. Anderson. (1984). ”*Public Policy Making*”, (New York: Holt, Rinehart and Winston), cet. ke-3, hal 3.

proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu”.¹⁷ Menurut Andrew Heywood, “politik adalah kegiatan suatu bangsa yang bertujuan untuk membuat, mempertahankan dan mengamandemen peraturan– peraturan umum yang mengatur kehidupannya, yang berarti tidak dapat terlepas dari gejala konflik dan kerja sama”.¹⁸

Peneliti menyimpulkan bahwa politik adalah proses dimana kelompok-kelompok tertentu atau pejabat pemerintah yang memiliki kekuasaan saat mempengaruhi seseorang untuk mengikuti apa yang diinginkan agar tujuannya tercapai. Oleh karena itu, “kebijakan politik adalah suatu aturan atau tindakan dari pemerintah yang memiliki kekuasaan untuk melakukan yang terbaik bagi masyarakat atau negaranya. Kebijakan politik merupakan strategi pokok kehidupan suatu negara atau garis besar haluan suatu negara, yaitu apa yang dilakukan oleh pemerintah yang didasarkan kepada hukum”.¹⁹ Berbeda Menurut Thomas Dye dalam Subarsono, “kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.

Sedangkan James E. Anderson mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah”.²⁰

¹⁷ Ramlan Surbakti. (1991). *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, hal. 1.

¹⁸ Mariam Budiardjo. (2008). *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hal. 16.

¹⁹ Prof. Dr. Anwar Arifin, (2014). *Politik Pencitraan Pencitraan Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, hal. 77.

²⁰ Subarsono, (2005). *Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta : PustakaPelajar, hal. 2

Adapun dalam kerangka teori ini mengambil pengertian kebijakan politik. Dalam mengartikan kebijakan politik tidak dapat terlepas dari kebijakan publik atau *public policy*. Kebijakan politik yang dimaksud disini adalah bagian bidang dari kajian kebijakan publik. Dalam proses perumusan kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan, antara lain:²¹

- 1) adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar
- 2) adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatifme)
- 3) adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- 4) adanya pengaruh dari kelompok luar
- 5) adanya pengaruh keadaan masa lalu

Dalam Jurnal Handbook Of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods menyatakan bahwa :

*“Benz has tired to address the challenge to consider specific policy- politics relations as well as “policy contingencies” from the perspective of an actor-centered institutionalism. According to him, the interests of policies, has to be a connected with (1) a “feasible set” given at a certain point in timen and with (2) an already existing institutional structure”.*²²

Yang menjelaskan bahwa menurut Benz kepentingan aktor menentukan apa kebijakan yang seharusnya, namun kebijakan politik harus terhubung dengan 2 unsur : (1) sistem yang layak yang diberikan pada titik waktu tertentu (2) struktur kelembagaan yang sudah ada. dengan kata lain, definisi kebijakan suatu masalah menjadi subjek masalah keputusan politik dan

²¹ Suharno. 2010. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UNY Press. Hal. 52

²² Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney., (2007). *Handbook Of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, CRC Press. Hal. 112.

karena itu tugas politik. Dalam jurnal *Policy Analysis and Policy Politics*

Author (s): Robert D. Behn menyatakan bahwa :

“The policy analyst is concerned with efficiency and outputs, and ignores sunk costs; the policy politician is concerned with distribution and inputs, and seeks to justify sunk costs. These differences, can be derived from the analyst’s indifference to constituencies and the politician’s devotion to them, says the author, who suggests several ways for policy analysts to increase their political influence. The complete policy analyst will not only recommend the best policy alternative but also the best political strategy for the adoption and implementation of this alternative.

The policy analysts are concerned with economic efficiency, with how public policies affect society as a whole. They emphasize explicitly defined policy objectives and conscious tradeoffs between competing objectives. They seek clear measures of outcomes of how successfully these objectives are being realized. With a faith in their analytical technique, the analysts draw their policy recommendations from abstract, mathematical models.

*In contrast, the policy politicians are concerned with distribution, with how public policies affect individuals and groups. They emphasize negotiation, bargaining and compromise, and the obscuration of competing objectives to achieve consensus. They seek the resolution of conflict between competing interests - the allocation of limited resources between such interests. With a faith in the political process, the politicians draw their policy recommendations from the intensity of their constituents views”.*²³

Yang diartikan bahwa analisis kebijakan memusatkan perhatian pada efisiensi dan hasil, dan mengabaikan biaya yang hangus, kebijakan politik prihatin dengan distribusi dan input, dan berusaha untuk membenarkan biaya hangus. Perbedaan-perbedaan ini, dapat diturunkan dari ketidakpedulian analisis terhadap para pemilih dan pengabdian politisi kepada mereka, kata penulis, yang menyarankan beberapa cara bagi analisis kebijakan untuk meningkatkan pengaruh politik mereka. Analisis kebijakan yang lengkap tidak

²³ Robert D. Behn., (2015). *Policy Analysis and Policy Politics*, Universitas of California Press.

hanya akan merekomendasikan alternatif kebijakan terbaik tetapi juga strategi politik terbaik untuk adopsi dan implementasi alternatif ini.

Analisis kebijakan prihatin dengan efisiensi ekonomi, dengan bagaimana kebijakan publik mempengaruhi masyarakat secara keseluruhan. Mereka menekankan tujuan kebijakan yang didefinisikan secara eksplisit dan pertukaran yang disadari antara tujuan yang bersaing. Mereka mencari langkah-langkah yang jelas dari hasil dari seberapa sukses tujuan ini direalisasikan. Dengan keyakinan pada teknik analitik mereka, para analis mengambil rekomendasi kebijakan mereka dari model abstrak dan matematis. Sebaliknya, kebijakan yang dibuat politisi peduli dengan distribusi, dengan bagaimana kebijakan publik mempengaruhi individu dan kelompok. Mereka menekankan negosiasi, tawar-menawar dan kompromi, dan obsesi tujuan bersaing untuk mendapatkan konsensus. Mereka mencari penyelesaian konflik antara kepentingan yang bersaing daya yang terbatas di antara kepentingan tersebut. Dengan keyakinan bahwa dalam proses politik, para politisi menarik rekomendasi kebijakan mereka dari intensitas pandangan para konstituen mereka.

Dari penjelasan di atas jelas membedakan bahwa kebijakan publik berbeda dengan kebijakan politik. Kebijakan publik membahas tentang efisiensi dan keluaran-keluaran kebijakan yang keputusannya berdasarkan standar prosedur dan dalam penyusunannya melalui berbagai tahapan kebijakan. Sedangkan kebijakan politik membahas tentang input (masukan) dan distribusi yang lebih ke prosesnya, bagaimana proses kebijakan terjadi, dibuat

dan pembagian kekuasaannya. Kemudian keputusan politiknya tidak di dasari analisis apapun, lebih bersifat pragmatis yaitu apa yang dibutuhkan dan dapat dilakukan akan dilakukan segera mungkin sesuai dengan permasalahan yang ada.

Menurut pendapat dari jurnal Robert D. Behn menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kebijakan ditentukan bagaimana sikap pragmatis dan peran pemerintah dengan lembaga serta hasil kebijakan yang sesuai dengan rencana kebijakan yang lebih menekankan proses yang akan dilakukannya. Dalam pengertian ini jelas membedakan kebijakan politik dengan kebijakan publik. Kebijakan publik memiliki makna yang luas yaitu lebih kepada kepentingan publik sedangkan kebijakan politik lebih terkait dengan kekuasaan maknanya sempit yaitu terkait kepada alur kerja sistem politik.

Kebijakan publik merupakan bagian dari kajian kebijakan politik. Kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu. Bidang tertentu yang dimaksud tersebut adalah bidang politik, sehingga kebijakan politik yang dimaksud disini berupa peraturan Perda dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah.

Dengan demikian penjabaran mengenai teori kebijakan politik lebih mendekati dalam menganalisis penelitian ini karena teori tersebut paling tepat untuk menjelaskan kebijakan politik pemerintah yang sesuai dengan penelitian peneliti. Peneliti mengambil teori ini karena dari pengertian teori yang diatas sesuai dengan apa yang dilakukan oleh Gubernur Alex Noerdin

dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan karena kita dapat melihat bahwa dalam dua kepemimpinan Gubernur di Sumatera Selatan telah menerapkan sebuah upaya-upaya yang sesuai dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Sumatera Selatan. Namun hal ini masih perlu di dukung dengan *research* di lapangan apakah kebijakan politik kedua gubernur sesuai seperti teori dari Robert D. Behn.

G. Metodologi Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu. Berdasarkan hal tersebut terdapat empat kata kunci yang perlu diperhatikan yaitu cara ilmiah, data, tujuan dan kegunaan. Cara ilmiah berarti kegiatan penelitian itu didasarkan pada ciri-ciri keilmuan, yaitu rasional, empiris dan sistematis.²⁴

1. Pendekatan / Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk kedalam metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif merupakan tipe penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan karakter suatu variabel, kelompok atau gejala sosial yang terjadi di masyarakat.²⁵ Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan wawancara mendalam. Jadi, dalam penelitian ini letak deskriptifnya berupa penjelasan tentang subjek penelitian mengenai Perbandingan Kebijakan Politik Mantan Gubernur

²⁴ Sugiyono, (2017). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hal. 2.

²⁵ Nanang Martono, (2016). *Metode Penelitian Sosial: Konsep-konsep Kunci*, Jakarta: Rajawali Pres, hal. 197.

Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

Pendekatan penelitian kualitatif adalah penelitian yang berupaya menganalisis kehidupan sosial dengan cara menggambarkan dunia sosial dari sudut pandang atau interpretasi individu (informan) dalam latar alamiah. Dengan kata lain, penelitian kualitatif berupaya menjelaskan bagaimana seorang individu melihat, menggambarkan atau memaknai dunia sosialnya.²⁶

2. Data dan Sumber Data

Data dan sumber data yang digunakan untuk menjelaskan penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer dalam proses penelitian didefinisikan sebagai sekumpulan informasi yang diperoleh peneliti langsung dari lokasi penelitian melalui sumber pertama (informan atau responden melalui wawancara) atau melalui hasil pengamatan yang dilakukan sendiri oleh peneliti.²⁷ Data primer dalam penelitian ini yaitu sumber pertama atau informannya adalah Dinas kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Selatan, Kodam II Sriwijaya, dan masyarakat yang terkena dampak akibat kebakaran karena informan tersebut memiliki data-data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian.

²⁶ *Ibid.*, hal. 212.

²⁷ *Ibid.*, hal. 65.

Sedangkan Data sekunder merupakan data yang tidak diperoleh dari sumber pertama. Dalam hal ini, peneliti berada dalam posisi bukan orang pertama yang mengumpulkan data.²⁸ Data berupa penunjang, yang keberadaanya hanya digunakan untuk memperkuat, melengkapi, atau mendukung data primer. Data sekunder penelitian ini diperoleh melalui sumber-sumber tidak langsung yaitu bisa melalui berita online, internet, jurnal, skripsi, berkas dan buku yang berkaitan dengan penelitian ini untuk memperkuat sumber data dan menunjang data primer.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Sumatera Selatan dengan unit analisis di level provinsi yaitu Dinas kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Selatan, Kodam II Sriwijaya, dan masyarakat yang terkena dampak akibat kebakaran karena informan tersebut memiliki data-data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian. Seperti diketahui bahwa Provinsi Sumatera Selatan termasuk ke dalam salah satu provinsi rawan kebakaran di Indonesia. Provinsi Sumatera Selatan dalam periode terakhir selalu mengalami kebakaran di posisi berbahaya terkait dampaknya terhadap masyarakat.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data pada penelitian ini digunakan dengan wawancara dan dokumentasi :

²⁸ *Ibid.*, 66.

a. Wawancara

Wawancara merupakan metode pengumpulan data dengan cara peneliti mengajukan pertanyaan secara lisan kepada seseorang (informan atau responden).²⁹ Penggunaan teknik ini bertujuan agar mendapatkan informasi langsung kepada semua informan yang berhubungan dengan kebijakan politik pemerintah Sumsel. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan tanya jawab atau tatap muka langsung dengan sumber yang bersangkutan. Informan dalam wawancara penelitian ini yaitu Dinas kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Selatan, Kodam II Sriwijaya, dan masyarakat yang terkena dampak akibat kebakaran karena informan tersebut memiliki data-data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian.

b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan sebuah metode pengumpulan data yang dilakukan dengan mengumpulkan berbagai dokumen yang berkaitan dengan masalah penelitian.³⁰ Peneliti akan mengumpulkan data-data dari berita, himbauan-himbauan, artikel, foto dan video yang berkaitan dengan penelitian peneliti. Dokumen yang diperoleh dari Dinas kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, Badan

²⁹Sugiyono, (2017), *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*, Bandung: Alfabeta, hal. 224.

³⁰Nanang, *Op.cit.*, hal. 80.

Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Selatan,
Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Selatan, Kodam II Sriwijaya,
dan masyarakat yang terkena dampak akibat kebakaran

5. Teknik Analisa Data

Penelitian ini bersifat deskripsi yang bertujuan agar memberikan gambaran mengenai situasi atau kejadian yang terjadi. Proses penelitian yang peneliti teliti adalah dengan cara mengumpulkan semua data yang dari berbagai sumber, yaitu dari hasil wawancara, pengamatan, catatan lapangan, dokumen resmi maupun pribadi, gambar dan juga foto. Setelah semua data telah terkumpul maka peneliti melakukan yaitu:

a. Reduksi data

Reduksi data yaitu proses pemilihan, penyederhanaan, pengabstrakan, dan perubahan data kasar yang muncul dari catatan tertulis yang dihasilkan ketika berada di lapangan. Proses ini berlangsung terus-menerus. Banyak informasi yang diperoleh peneliti, namun tidak semua informasi tersebut berguna atau memiliki kontribusi dalam masalah penelitian. Untuk itulah, reduksi data perlu dilakukan setiap saat, sedikit demi sedikit, karena bila proses dilakukan di akhir penelitian, akan semakin banyak informasi yang harus disaring. Dalam penelitian ini peneliti memilih dan memilah data berdasarkan kelompok-kelompoknya baik primer maupun sekunder. Setelah itu melakukan pemilahan berdasarkan jenisnya dari data primer ditempatkan dalam folder tersendiri mana

data langsung/wawancara Gubernur Alex Noerdin dan mana data Gubernur Herman Deru kemudian data sekunder berupa dokumen-dokumen yang dipilah lagi untuk dimasukkan dalam hasil penelitian. Kemudian memilah data wawancara masyarakat tertentu untuk memperkuat penelitian.

b. Penyajian data

Penyajian data yaitu aktivitas menyajikan data hasil penelitian, sehingga memungkinkan peneliti mengambil kesimpulan sementara dan dapat merencanakan tindakan berikutnya bila ternyata masih terdapat data yang tidak lengkap, perlu klarifikasi, atau sama sekali belum diperoleh. Dalam penelitian ini, data yang telah di dapat dipilih dan dipilah lalu disajikan dalam bentuk yang terpisah-pisah antara data Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru. peneliti akan memperbandingkan data yang didapat dari setiap informan dan melakukan *cross check* kepada pihak-pihak terkait yang relevan dengan persoalan karhutla antara lain Dinas kehutanan Provinsi Sumatera Selatan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Sumatera Selatan, Sekretariat DPRD Provinsi Sumatera Selatan, Kodam II Sriwijaya, dan masyarakat yang terkena dampak akibat kebakaran.

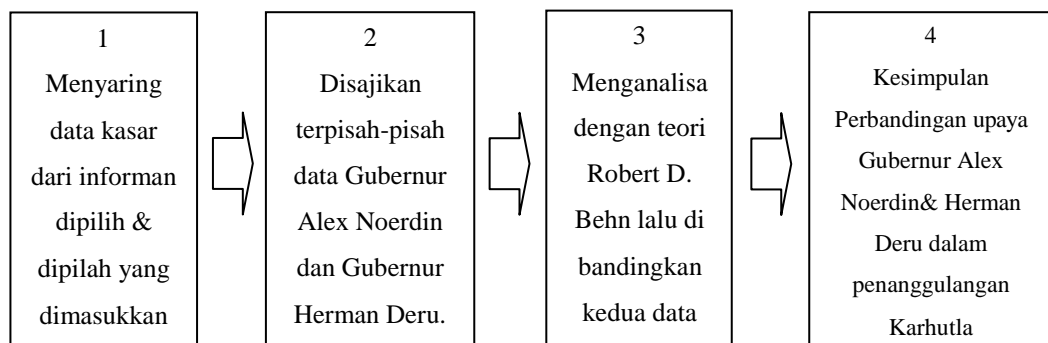
c. Analisa

Proses analisa dilakukan oleh peneliti dari data yang telah di reduksi dan disajikan. Dalam menganalisa data yang telah dipilih dan dipilah

mana yang lebih dulu. Yang diutamakan data upaya Gubernur Alex Noerdin dan Herman Deru dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Proses utama dalam analisa ini dibutuhkan teori sebagai alat penganalisa terhadap data-data yang telah di tentukan dan akhirnya dibandingkan dari kedua data yang diperoleh antara upaya Gubernur Alex Noerdin Herman Deru dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

d. Verifikasi atau kesimpulan

Verifikasi atau kesimpulan merupakan aktifitas merumuskan kesimpulan berdasarkan tiga aktifitas sebelumnya. Simpulan ini dapat berupa simpulan sementara maupun simpulan akhir (final).³¹Mengenai masalah yang peneliti teliti yang berkaitan dengan perbandingan upaya Gubernur Alex Noerdin Herman Deru dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.



H. stematika Penulisan

³¹Nanang Martono, (2016). *Metode Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Press: Cet, Ke-2, Hal 11-12

Adapun laporan hasil penelitian ini dituangkan dalam bentuk karya tulis skripsi dengan sistematika penulisan seperti dibawah ini:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metodologi penelitian dan sistematika penelitian.

BAB II : GAMBARAN UMUM PENELITIAN

Pada bab ini membahas mengenai Gambaran umum Sumatera Selatan, Potensi Kebakaran Hutan dan Lahan, Pelaksanaan Kebijakan Penanggulangan dan Profil Alex Noerdin dan Herman Deru.

BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dijelaskan jawaban dari rumusan masalah yang meliputi proses analisis dari data serta informasi yang sudah diperoleh mengenai Perbandingan upaya mantan Gubernur Alex Noerdin dan Gubernur Herman Deru dalam Penanggulangan Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera Selatan.

BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini bagian penutup. Terdiri dari kesimpulan dan saran yang merupakan rangkuman dari keseluruhan hasil penelitian.