
**ALIENASI KEBIJAKAN ANGGARAN PROVINSI RIAU DALAM
PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN
LAHAN**

Muhammad Ichsan Kabullah^{1, *}, Hendri Koeswara², Didi Rahmadi³

**¹Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Andalas & Pusat Studi Konstitusi
(PUSaKO) Universitas Andalas**

**² Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Andalas & Rumah Kajian Perencanaan dan
Kebijakan (Rancak) Publik**

**³ Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat
^{*}muhammadichsankabullah@soc.unand.ac.id**

Diterima: 18/05/2020

ABSTRACT

This article departs from the weak commitment of the Riau Province Government in handling forest fires. Law Number 23 in 2014 stated that the forestry affairs has transferred from regencies/cities to provinces. In that sense, the Riau Province Government should be followed by budget support for fire forest prevention programs. In fact, the budget policies of the Riau Province Government have not shown maximum results for forest fire prevention programs. The research method used a qualitative with case study approach. We used several data collection techniques such as in-depth interviews, observation, documentation and focus group discussions. The findings show that policymakers are alienated from their obligation to prioritize forest fire issues in budgeting. Powerlessness and meaninglessness clearly injure the trust of the public, which often feels suffering when forest fires occur. In the future, it is necessary to make various strategies, including environmental-based budget planning and increasing public participation in monitoring budget planning.

Keywords: *Alienation, Budget; Forest Fires; Riau Province Government*

ABSTRAK

Artikel ini berangkat dari persoalan rendahnya komitmen Pemerintah Provinsi Riau dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan. Amanat UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang memberi penyerahan kewenangan urusan kehutanan dari kabupaten/ kota ke provinsi selanjutnya diikuti dengan dukungan anggaran pada program pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Realita yang ada menunjukkan kebijakan anggaran dalam mendukung program pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dalam APBD Provinsi Riau justru tidak menunjukkan hasil yang maksimal. Adapun metode penelitian yang digunakan menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dokumentasi serta *focus group discussion*. Dari temuan yang didapat terlihat pengambil kebijakan

teralienasi dari kewajiban untuk memprioritaskan isu kebakaran hutan dan lahan dalam penganggaran. Ketidakberdayaan dan ketidakbermaknaan jelas mencederai kepercayaan publik yang acap kali merasakan penderitaan ketika bencana kebakaran hutan dan lahan terjadi. Untuk itu kedepan perlu dilakukan berbagai terobosan diantaranya perencanaan anggaran berbasis lingkungan hidup dan peningkatan partisipasi publik dalam pengawasan perencanaan penganggaran.

Kata Kunci: *Alienasi, Anggaran, Kebakaran Hutan Lahan, Pemerintah Provinsi Riau*

PENDAHULUAN

Dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir, permasalahan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) telah menjadi permasalahan krusial yang banyak mendapat perhatian publik di Indonesia. Hal ini tidak terlepas dari ancaman nyata kebakaran hutan dan lahan yang berdampak luas kedalam kehidupan masyarakat. Berkaca pada pengalaman pahit di tahun 2015, studi yang dilakukan Harvard University (2016) menemukan bahwa lebih dari 100.000 jiwa meninggal di Indonesia, Malaysia, dan Singapura akibat bencana asap. Adapun studi lain yang dilakukan World Bank menyebutkan peristiwa kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 di Indonesia menyebabkan kerugian ekonomi yang diperkirakan mencapai Rp. 221 Triliun (Glauber & Gunawan, 2016). Oleh karenanya, permasalahan kebakaran hutan dan lahan tidak hanya menjadi isu lingkungan hidup semata, melainkan sebagai isu kompleks yang perlu disikapi bersama.

Meskipun berbagai studi mengenai ancaman dan dampak kebakaran hutan lahan telah banyak dilakukan, belum ada kemajuan signifikan yang dirasakan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Patut diakui bahwa disatu sisi, permasalahan kebakaran hutan dan lahan merupakan pekerjaan bersama yang melibatkan banyak pihak. Disisi yang lain, perlu kiranya mengidentifikasi pihak yang paling relevan dalam penanganan permasalahan ini. Apabila kita mempertimbangkan berbagai aturan perundangan yang ada seperti UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup, UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan, maka jelas bahwa pemerintah adalah aktor sentral dalam menjaga kelestarian, mencegah, dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan.

Atensi dapat difokuskan pada pemerintah provinsi mengingat pasca UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah terjadi peralihan kewenangan sektor hutan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Dalam UU tersebut, yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dalam urusan kehutanan antara lain; pengelolaan hutan, konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, pendidikan dan pelatihan, penyuluhan dan pemberdayaan masyarakat di bidang

kehutanan serta pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Sementara itu, kewenangan pemerintah kabupaten/ kota dalam urusan kehutanan hanya terkait pengelolaan taman hutan raya di wilayahnya. Konsekuensi atas peralihan kewenangan ini membuat pemerintah provinsi memiliki tanggung jawab besar dalam kebijakan pengelolaan hutan mengingat semakin terpusatnya beban kerja sektor kehutanan di tingkat Provinsi. Dengan keberadaan UU tersebut, seharusnya menjadi peluang bagi setiap Pemerintah Provinsi (Pemprov) untuk melakukan akselerasi program pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan lahan terutama bagi provinsi yang wilayahnya rentan terdampak.

Salah satu wilayah yang paling rentan terhadap bencana kebakaran asap di Indonesia adalah Provinsi Riau. Dari studi yang dilakukan World Bank ditemukan bahwa luas hutan dan lahan yang terbakar di Provinsi Riau mencapai 139.000 Hektar atau sama dengan 5% dari wilayah kebakaran nasional (Glauber & Gunawan, 2016). Adapun laporan World Bank lainnya yang dirilis Fitra Riau (2017) juga menemukan bahwa total kerugian yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau mencapai Rp. 19,045 Triliun, dimana sektor terbesar yang mengalami dampak kerugian adalah sektor kehutanan sebesar Rp. 4,175 Triliun diikuti sektor perdagangan sebesar Rp. 4,008 Triliun dan sektor lingkungan hidup sebanyak Rp. 3,139 Triliun. Apabila kita berkaca dari beberapa data diatas maka dua dari tiga sektor yang paling mengalami kerugian memiliki kaitan erat dengan hutan dan lahan.

Pemprov Riau sebenarnya telah menyadari degradasi fungsi hutan yang berlangsung dari tahun ketahun telah mencapai titik yang mengkhawatirkan, dimana berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Riau tahun 2018 menyebutkan laju kerusakan hutan berjalan dengan sangat massif dari 1.253.799,40 hektar pada 2011 menjadi 4.793.369,09 hektar pada tahun 2015. Hal ini berarti telah terjadi kerusakan hutan massif mencapai 280% hanya dalam kurun waktu empat tahun. Tingginya angka laju kerusakan hutan ini menjadi peringatan keras mengingat karakteristik topografi sebagian besar wilayah Provinsi Riau didominasi oleh gambut yang sangat rentan terhadap kebakaran.

Mirisnya, peruntukan fungsi hutan di Provinsi Riau justru tidak diarahkan pada langkah-langkah progresif bagi pencegahan dan pengendalian karhutla. Mengacu kepada dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Riau tahun 2018 dari total luas hutan yang ada di Provinsi Riau tahun 2015 sebesar 9.020.232 hektar, didominasi areal penggunaan lain kawasan non hutan 3.400.16 hektar (37,70%), disusul hutan produksi terbatas 2.331.891 hektar (25,8%), dan hutan produksi tetap 1.031.600 hektar (11,42%). Adapun sisa luas hutan yang masih

dikategorikan alami hanya berkisar 10% terdiri dari hutan suaka alam sebesar 633.420 hektar (7%), hutan lindung 234.015 hektar (2,59%), dan hutan mangrove 120.123 hektar (1,33%). Beralihnya peruntukan fungsi hutan yang ada di Provinsi Riau untuk areal penggunaan lain kawasan non hutan seperti perumahan, perdagangan, dan lain-lain, dengan sendirinya mengancam ekosistem hutan di Provinsi Riau. Padahal terjaganya ekosistem hutan diyakini tidak hanya sebagai upaya mempertahankan kualitas dan debit sungai-sungai yang menjadi sumber bahan baku air minum bagi masyarakat tetapi juga mampu mencegah ancaman kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

Dengan demikian, upaya perlindungan pada sektor kehutanan dan lingkungan hidup di suatu wilayah tidak terlepas dari seberapa besar dukungan kebijakan anggaran pemerintah daerah itu sendiri. Dengan kata lain, kebijakan anggaran mencerminkan upaya konkrit pencapaian kinerja dari program dan kegiatan yang hendak dijalankan suatu pemerintah daerah. Mardiasmo (2002) menjelaskan bahwa anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial. Atas dasar inilah maka Pemerintah Provinsi Riau memiliki peran sentral dalam melaksanakan tanggung jawabnya mencegah kebakaran hutan dan lahan melalui dukungan anggaran yang memadai. Apalagi berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, kewenangan di sektor kehutanan menjadi kewenangan dari provinsi. Ketersediaan anggaran yang memadai untuk membiayai program-program pemerintah yang terkait tata kelola hutan dan lahan tersebut sebenarnya bisa tercermin dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) provinsi. Oleh karena itu, memastikan APBD yang pro terhadap program-program terkait tata kelola hutan lahan adalah agenda yang mendesak bagi Pemerintah Provinsi (Pemprov) Riau.

Idealnya penganggaran APBD yang dilakukan Pemprov Riau terkait program pencegahan kebakaran hutan dan lahan harus menyesuaikan dengan target pengendalian karhutla sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2014-2019.

Tabel 1. Perbandingan Target Kinerja Pengendalian Karhutla dengan Jumlah Hutan dan Lahan Terbakar di Provinsi Riau Tahun 2015-2019

Tahun	Target Penurunan Hutan dan Lahan Terbakar (Ha)	Jumlah Hutan dan Lahan Terbakar (Ha)
Tahun 2015	12.215	183.808
Tahun 2016	9.161	85.219
Tahun 2017	6.108	6.866
Tahun 2018	3.054	37.236
Tahun 2019	0	90.550

Sumber: RPJMD Provinsi Riau, 2019 diolah; Kementerian LHK, 2020 diolah.

Berdasarkan tabel 1 menunjukkan target penurunan hutan dan lahan terbakar selalu tidak sejalan dengan jumlah hutan yang terbakar. Pada tahun 2015, dari target kinerja penurunan karhutla sebesar 12.251 hektar, luas hutan dan lahan terbakar justru mencapai 183.808 hektar atau 15 kali lipat dari target yang telah ditetapkan. Hal tersebut terus berlanjut di tahun 2016 dimana dari target kinerja penurunan karhutla sebesar 9.161 hektar, luas hutan dan lahan terbakar mencapai 85.219 hektar. Hanya di tahun 2017 luas hutan dan lahan terbakar hampir mendekati dengan target dimana dari target kinerja penurunan karhutla sebanyak 6.108 hektar, jumlah hutan dan lahan terbakar sebesar 6.866 hektar. Setelah itu luas hutan dan lahan terbakar terus meningkat drastis dan tidak sesuai dengan target kinerja penurunan karhutla. Di tahun 2019, dari target kinerja pengendalian karhutla Provinsi Riau ditetapkan sebesar 0 hektar, jumlah lahan terbakar justru mencapai 90.550 hektar. Dengan demikian, upaya pencapaian target penurunan karhutla bukan hal yang mudah untuk dilakukan. Tentu hal ini perlu menjadi bahan evaluasi bagi seluruh pihak apakah sasaran dari rencana kerja dalam pengendalian karhutla oleh Pemprov Riau, telah didukung dengan alokasi anggaran yang memadai.

Pada hakikatnya, upaya pemenuhan target kinerja pengendalian karhutla telah diakomodir melalui APBD Provinsi Riau. Berkaca dari APBD Provinsi Riau tahun 2015 sampai 2019, total anggaran untuk karhutla mencapai Rp. 74,986 Miliar. Dengan demikian, anggaran karhutla dalam kurun waktu lima tahun terakhir rata-rata berkisar Rp. 14,99 Miliar setiap tahunnya. Meskipun jumlah tersebut dilihat cukup besar, dukungan anggaran terhadap karhutla sesungguhnya masih minim apabila disandingkan dengan program lain. Sebagai contoh, mengacu APBD Provinsi Riau tahun 2018, anggaran karhutla hanya mencapai Rp 9,84 Miliar jauh tertinggal dari kegiatan kunjungan kerja pimpinan dan anggota DPRD sebesar Rp. 57,75 Miliar, kunjungan kerja alat kelengkapan DPRD sebesar Rp. 57,34 Miliar dan kunjungan luar negeri pimpinan dan anggota DPRD sebesar Rp. 18,31 Miliar. Fenomena ini menunjukkan komitmen kebijakan anggaran dalam

APBD Provinsi Riau masih sangat lemah mengingat alokasi anggaran yang tidak tepat dan tidak pro rakyat.

Di saat yang bersamaan, hal ini juga mencerminkan rendahnya komitmen *stakeholders* baik di eksekutif maupun legislatif dalam mendukung program pencegahan dan penanggulangan karhutla. Padahal sebagai pejabat politik yang dipilih langsung oleh rakyat, eksekutif dan legislatif selayaknya memiliki visi yang sama untuk memprioritaskan isu-isu publik dalam penganggaran. Oleh karena itu, persoalan rendahnya komitmen anggaran pemerintah daerah terhadap pencegahan kebakaran hutan dan lahan sebagaimana yang tergambarkan dalam APBD Provinsi Riau sesungguhnya tidak hanya hanya mencerminkan rendahnya komitmen pengambil kebijakan baik di eksekutif maupun legislatif dalam penyusunan APBD Provinsi Riau tetapi juga secara implisit menggambarkan adanya alienasi dalam kebijakan anggaran.

Studi alienasi kebijakan sendiri belum banyak dilakukan. Beberapa studi yang telah dilakukan dalam menganalisis persoalan seputar karhutla di Provinsi Riau baru mengurai dari pendekatan kapabilitas pemerintahan (Meiwanda, 2016), efektifitas kelembagaan (Putra, 2019) dan *collaborative governance* (Wicaksono, 2019). Untuk itu, konsep alienasi kebijakan anggaran merupakan pendekatan baru yang bisa memperkuat analisis terhadap persoalan karhutla Provinsi Riau. Secara singkat, alienasi merupakan sebuah konsep yang menjelaskan adanya keterasingan pengambil kebijakan dalam sebuah kebijakan. Hal ini lazimnya terjadi pada sebuah permasalahan yang kompleks dan multidimensi. Tummers, Bekkers dan Steijn (2009) merupakan ahli pertama yang membuat konsep alienasi kebijakan dimana menurut mereka alienasi dalam kebijakan publik memuat dua dimensi yakni ketidakberdayaan (*powerlessness*) dan tidak bermakna (*meaninglessness*).

Dimensi pertama, ketidakberdayaan menguraikan kurangnya kontrol seseorang atas peristiwa yang terjadi di depan mereka (Tummers, 2011). Seeman (1959: 784) mendefinisikan ketidakberdayaan sebagai “harapan atau probabilitas yang dipegang oleh individu bahwa perilakunya sendiri tidak dapat menentukan hasil atas apa yang telah ia perbuat”. Dalam ranah perumusan dan implementasi kebijakan, ketidakberdayaan berkaitan dengan tingkat pengaruh yang dimiliki birokrat dalam membentuk program kebijakan. Hal ini tercermin pada level strategis, taktis atau operasional. Sedangkan dimensi kedua dalam alienasi kebijakan adalah ketidakbermaknaan (Tummers, 2011). Sarros dan kawan-kawan (2002: 304) mendefinisikan ketidakbermaknaan sebagai “ketidakmampuan untuk memahami hubungan kontribusi seseorang

dengan tujuan yang lebih besar". Penjelasan lebih lanjut ketidakbermaknaan dalam implementasi kebijakan dapat dibagi pada dua indikator yakni ditingkat masyarakat dan klien/ *customer*.

Berangkat dari kerangka pemikiran tersebut, artikel ini ingin mengkaji sejauh mana alienasi kebijakan anggaran terjadi dalam APBD Provinsi Riau khususnya terkait lemahnya penganggaran pencegahan kebakaran hutan dan lahan? Pertanyaan tersebut sangat penting untuk dijawab mengingat fenomena pengambil kebijakan yang teralienasi dari isu karhutla sangat nyata terjadi. Apalagi persoalan kebakaran hutan dan lahan telah menjadi momok permasalahan yang tidak kunjung terselesaikan sampai saat ini.

METODE PENELITIAN

Artikel ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Terdapat tiga alasan digunakannya pendekatan studi kasus dalam artikel ini. Pertama, pendekatan studi kasus bisa mengungkap permasalahan yang sifatnya tidak bisa digeneralisasikan pada waktu dan tempat tertentu (Yin, 2008). Kedua, pendekatan studi kasus mampu menguraikan sebuah fenomena yang sangat spesifik (Creswell, 2013). Ketiga, pendekatan studi kasus mampu mengobservasi perubahan yang ada dalam suatu fenomena masalah baik sebelum ataupun sesudah (Gerring, 2007).

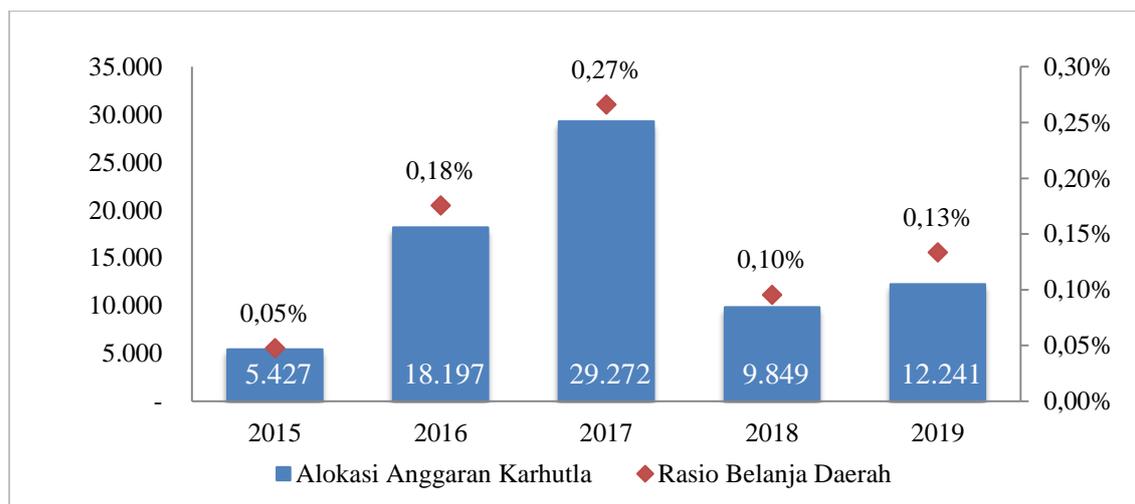
Kajian di dalam artikel ini diambil dari data lapangan yang dilakukan pada bulan Agustus tahun 2019, bertepatan dengan puncak bencana kabut asap yang tengah melanda di Sumatera. Kegiatan wawancara mendalam, observasi, dan *focus group discussion* dapat dielaborasi dengan lebih detail mengingat sebagian besar informan meluapkan kegelisahan secara terbuka akibat bencana kabut asap yang tengah terjadi. Dari sudut pandang pendekatan studi kasus, kondisi tersebut sangat membantu peneliti untuk memahami konteks persoalan yang dihadapi.

Mengingat kebijakan anggaran karhutla dalam APBD Provinsi Riau melibatkan multi aktor, maka tim penulis mengambil data dari berbagai pengambil kebijakan yang terdiri dari Kepala Daerah diwakili oleh Sekretaris Daerah, DPRD, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Disamping itu, peneliti juga meminta pandangan dari akademisi lokal dan beberapa organisasi masyarakat yang memiliki konsen dibidang anggaran dan lingkungan hidup. Berbagai lembaga tersebut dinilai memiliki pemahaman yang baik terhadap dinamika dalam implementasi kebijakan anggaran khususnya terkait program pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kontekstualisasi dan Karakteristik Alienasi Dalam Kebijakan Anggaran Karhutla Provinsi Riau

Profil APBD Provinsi Riau dalam kurun waktu lima tahun terakhir menunjukkan alokasi anggaran pada program karhutla sangatlah fluktuatif. Hal ini dapat ditunjukkan sebagaimana pada gambar 1 berikut.



Gambar 1. Alokasi Anggaran Pencegahan dan Pengendalian Karhutla APBD Provinsi Riau 2015-2019

Sumber: APBD Provinsi Riau, 2019 diolah.

Berdasarkan gambar 1, alokasi anggaran karhutla pada tiga tahun awal yakni sejak tahun 2015 sampai tahun 2017 sebenarnya mengalami peningkatan yang signifikan. Pada tahun 2015, total anggaran program kebakaran hutan dan lahan mencapai Rp. 5,42 Miliar dan terus meningkat tajam menjadi Rp. 18,19 Miliar di tahun 2016 dan Rp. 29,27 Miliar di tahun 2017. Secara persentase, alokasi anggaran terkait program kebakaran hutan dan lahan di tahun 2017 meningkat lebih dari 470% dari tahun 2015. Hal ini menandakan pada awalnya program kebakaran hutan dan lahan menjadi perhatian serius oleh Pemprov Riau mengingat dampak kebakaran hutan Riau di tahun 2015 telah mengganggu daerah lain dan negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia.

Meskipun pada tahun 2015 sampai 2017 anggaran yang dialokasikan pada program karhutla menunjukkan angka yang terus meningkat, di tahun 2018 dan 2019 terjadi pengurangan drastis. Pada tahun 2018, alokasi anggaran program kebakaran hutan dan lahan hanya mencapai Rp. 9,84 Miliar dan meningkat sedikit pada tahun 2019 sebesar Rp. 12,24 Miliar. Artinya, terjadi penurunan

tajam berkisar 300% hanya dalam waktu satu tahun dari tahun 2017 menuju 2018 pada APBD Provinsi Riau. Menyikapi hal tersebut, salah seorang informan mengatakan:

Kami mengakui Riau serta daerah-daerah di Indonesia lain mendapatkan pengurangan dari pembagian sektor DBH Migas dari pemerintah pusat. Hal ini berimbas pada banyak program di OPD-OPD yang perlu kita rasionalisasi termasuk karhutla. (wawancara Kepala Bappeda Provinsi Riau, 2019)

Rasionalisasi anggaran karhutla akibat berkurangnya pendapatan DBH Migas bukan menjadi alasan yang bisa diterima dengan mudah. Hal ini dikarenakan alokasi anggaran karhutla relatif sangatlah kecil yakni rata-rata mencapai Rp. 14,4 Miliar pertahun. Hal ini diperkuat dengan rasio belanja anggaran karhutla yang hanya berkisar 0,05% sampai dengan 0,27% dari total belanja yang rata-rata lebih dari Rp. 10 Triliun setiap tahunnya. Dengan demikian, pengurangan anggaran di sektor karhutla sesungguhnya mencerminkan rendahnya komitmen pengambil kebijakan untuk memprioritaskan isu karhutla dalam APBD Provinsi Riau. Akibatnya, alienasi kebijakan tercermin dari ketidakberdayaan dan ketidakbermaknaan.

Dimensi pertama yakni ketidakberdayaan menguraikan kurangnya kontrol seseorang atau sekelompok orang atas peristiwa yang terjadi. Dalam konteks kebijakan, ketidakberdayaan ditandai kurangnya kontrol seseorang atau sekelompok orang atas kebijakan yang dibuat (Tummers, 2012). Ketidakberdayaan itu sendiri dapat dibagi kedalam tiga indikator yaitu ketidakberdayaan strategis, ketidakberdayaan taktis, dan ketidakberdayaan operasional.

Ketidakberdayaan strategis mengacu pada pengaruh yang dirasakan dari para birokrat mengenai suatu kebijakan (Tummers, 2012). Pengaruh tersebut bisa dalam bentuk peraturan dan regulasi. Dalam konteks ini, pemerintah sebenarnya telah membuat berbagai aturan hukum yang berupaya mendorong dukungan pemda terhadap pencegahan dan penanggulangan karhutla. Berbagai aturan tersebut dapat dilihat pada tabel 2:

Tabel 2. Daftar Peraturan/ Regulasi terkait Anggaran Karhutla dalam APBD Provinsi Riau

No	Peraturan/ Regulasi
1	Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan
2	Instruksi Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Peningkatan Pengendalian Karhutla
3	Peraturan Menteri Keuangan Nomor 230 Tahun 2017 tentang Pedoman Penggunaan Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi
4	Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 38 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan APBD
5	Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 61 Tahun 2015 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau
6	Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 5 tahun 2015 tentang Rencana Aksi Pencegahan Karhutla

Dari enam peraturan/ regulasi diatas maka dapat dilihat banyak rambu-rambu hukum yang sebenarnya telah dibuat pemerintah baik di pusat maupun daerah. Ditingkat pemerintah daerah, Pemprov Riau telah mengeluarkan dua peraturan yang memiliki keterkaitan langsung dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan yakni Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 61 Tahun 2015 tentang Prosedur Tetap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau dan Peraturan Gubernur Provinsi Riau Nomor 5 tahun 2015 tentang Rencana Aksi Pencegahan Karhutla. Kesemua aturan tersebut dibuat dalam rangka memastikan keberlanjutan dukungan anggaran terhadap program pencegahan dan penanganan karhutla.

Dalam praktiknya, meskipun dua aturan tersebut sudah memuat turunan teknis terhadap prosedur dan roadmap dalam pencegahan dan pengendalian karhutla, Peraturan Gubernur Provinsi Riau baru dibuat pada momen kabut asap di tahun 2015. Artinya, munculnya aturan tersebut hanya bersifat reaktif. Akibatnya, muatan yang ada dalam Peraturan Gubernur tersebut tidak lagi menjadi acuan dalam penetapan APBD Provinsi Riau di tahun 2018 dan 2019 dimana banyak anggaran program pencegahan dan pengendalian karhutla yang dicoret dalam pembahasan APBD. Hal ini menandakan, regulasi tidak efektif menjadi pedoman dalam penganggaran karhutla yang ada di Provinsi Riau karena dibuat dengan prematur. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya tambahan aturan pasca kebakaran hutan dan lahan yang melanda Provinsi Riau di tahun 2015.

Ketidakberdayaan taktis mengacu pada ketiadaan pengaruh aparat atau birokrat atas keputusan mengenai kebijakan yang dijalankan meskipun terjadi dalam organisasi mereka sendiri (Tummers, 2012). Dalam kasus ini maka ketidakberdayaan taktis mengacu dari seberapa besar

partisipasi yang dilakukan pengambil kebijakan pada instansi terkait dalam memperjuangkan program karhutla dalam APBD Provinsi Riau. Apabila kita membaca APBD Provinsi Riau kurun waktu 2015 sampai 2019, terdapat tiga Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang memiliki program terkait dengan isu kebakaran hutan dan lahan. Ketiga OPD tersebut adalah Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Berdasarkan laporan realisasi APBD tahun 2017 dan 2018, beberapa program pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan dari tiga OPD tersebut dapat dilihat pada tabel 3.

Tabel 3. Daftar Program terkait Karhutla di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan	
1	Pencegahan dan pengendalian karhutla
2	Sosialisasi kebijakan pencegahan karhutla
3	Pemutakhiran peta rawan karhutla
4	Pembinaan desa bebas asap
5	Pengendalian karhutla berbasis masyarakat
6	Pembinaan Masyarakat Peduli Api (MPA)
7	Pelatihan regu pemadam karhutla
Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan	
1	Dem-farm pengendalian kebakaran lahan dan kebun
2	Pemantauan dan pengendalian kebakaran lahan dan kebun
3	Pembangunan <i>water management</i> di kawasan perkebunan
Badan Penanggulangan Bencana Daerah	
1	Pengadaan peralatan sistem pemantauan karhutla
2	Kegiatan pengadaan peralatan penanggulangan karhutla
3	Kegiatan operasi siaga darurat penanggulangan karhutla
4	Inventarisasi sumber daya dan kesiapsiagaan penanggulangan bencana karhutla
5	Pembentukan dan pengembangan desa tangguh bencana
6	Program rehabilitasi dampak bencana alam

Sumber: Lakip Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, 2019 diolah.

Dari enam belas program pada tiga OPD diatas, Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjadi OPD yang memiliki program paling banyak dalam upaya pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan disusul Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan. Yang menarik adalah apabila disimak lebih dalam dari program tersebut, sebagian besar program/justru banyak untuk membayar honor, dan perjalanan dinas. Salah seorang informan beralasan:

Pembayaran honor itu sebenarnya insentif bagi warga dalam menjaga lingkungan hutan sekitar mereka seperti pada program pembinaan masyarakat peduli api. Jika tidak ada honor, mereka tidak memiliki kepedulian dan cenderung membiarkan (wawancara Kepala BPBD Provinsi Riau, 2019)

Banyaknya program yang tersedot untuk belanja honor dan perjalanan dinas menandakan OPD tidak memiliki perencanaan yang matang dalam membuat program pencegahan dan pengendalian karhutla. Kegiatan pembangunan *blocking canal* yang begitu marak dilakukan pada tahun 2016, justru tidak tampak lagi pada APBD tahun 2017 sampai 2019. Artinya, pemerintah gagal menjalankan kesinambungan program dalam upaya mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan melalui kebijakan anggaran.

Adapun indikator terakhir dari ketidakberdayaan adalah ketidakberdayaan operasional berkaitan dengan pengaruh profesional selama implementasi kebijakan aktual (Tummers, 2012). Dalam konteks ini, ketidakberdayaan operasional dapat dilihat dari seberapa besar pengaruh para pemangku kebijakan dalam implementasi kebijakan pengendalian dan pencegahan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau. Dalam analisis APBD tahun 2019 yang tim penulis lakukan di tiga OPD yaitu Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah, program terkait isu kebakaran hutan dan lahan dapat diklasifikasikan menjadi dua yakni pencegahan dan pengendalian sebagaimana tergambar di tabel 4.

Tabel 4. Proporsionalitas Anggaran Pencegahan dan Pengendalian Tahun 2019 di tiga OPD Pemerintah Provinsi Riau

Dinas /OPD	Pencegahan	Pengendalian
Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan	8.080.463.000	1.730.740.000
Dinas Tanaman Pangan, Hortikultura dan Perkebunan	586.100.000	95.000.000
Badan Penanggulangan Bencana Daerah	1.283.300.000	1.146.400.000
Jumlah Anggaran	9.363.763.000	2.877.140.000
Persentase (%)	76,5%	23,5%

Sumber: APBD Provinsi Riau, 2019 diolah.

Dari tabel 4 dapat dilihat penanganan dalam isu kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, diprioritaskan untuk program pencegahan sebesar 76,5% dimana Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan menjadi *leading actor*. Adapun program pengendalian hanya dialokasikan sebesar 23,5% dari total belanja kebakaran hutan dan lahan dengan *leading actor* adalah Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Dari kedua jenis kegiatan tersebut, total anggaran pencegahan dan pengendalian karhutla pada APBD tahun 2019 sebesar Rp. 12,24 Miliar. Jumlah ini sangat

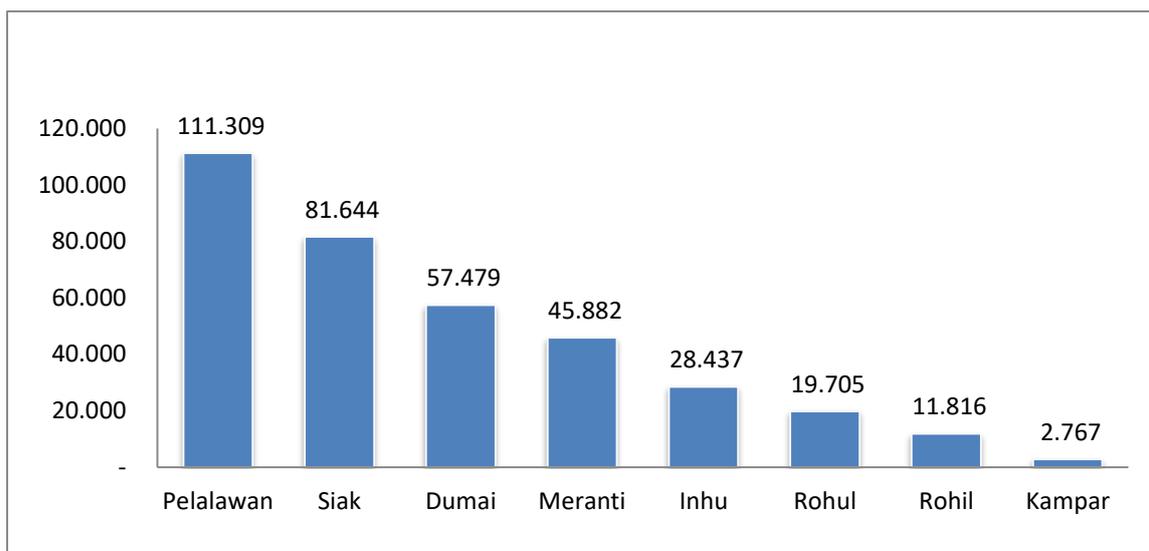
kecil apabila dibandingkan dengan total anggaran APBD Provinsi Riau tahun 2019 yang mencapai Rp. 9,17 Triliun. Dengan kata lain, program pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan hanya 0,13% dari total APBD Provinsi Riau tahun 2019. Hal ini menandakan pengaruh ketiga OPD dalam memperjuangkan anggaran untuk program pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada APBD Provinsi Riau masih sangat minim.

Minimnya alokasi APBD Provinsi Riau yang diperuntukan terhadap pencegahan dan penanggulangan karhutla menandakan rendahnya komitmen para pemangku kebijakan di pemerintah daerah. Padahal apabila kita mengacu pada studi di beberapa negara seperti Amerika Serikat, standar pembiayaan disektor lingkungan hidup pada tingkat pemerintah federal bisa mencapai 29% (Crain & Crain, 2014). Tingginya anggaran itu sendiri tidak terlepas dari komitmen untuk mengatasi persoalan *climate change* sebagaimana yang tertuang dalam 17 agenda *Sustainable Development Goals* (SDGs).

Ketidakberdayaan operasional di tiga OPD dalam mendukung program/ kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diperparah dengan ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Salah satu informan menguraikan respon dari pengambil kebijakan di Pemprov Riau apabila bencana asap terjadi:

Terus terang APBD kita tidak cukup untuk menanggulangi karhutla. Oleh karena itu, biasanya kami langsung mengontak pusat seperti BNPB. Mereka memiliki dana *on call* yang sewaktu-waktu bisa digunakan ke daerah bencana asap (wawancara Kepala BPBD Provinsi Riau, 2019).

Dengan demikian, para pemangku kepentingan di Provinsi Riau cenderung bersikap pasrah apabila terjadi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Padahal alasan terhadap rendahnya kapasitas APBD Provinsi Riau dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan bisa ditutupi apabila Pemprov Riau mau memanfaatkan sumber pendanaan lain yang sebenarnya dimungkinkan dalam aturan hukum yang berlaku. Salah satu sumber pendanaan tersebut adalah Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi. Untuk Provinsi Riau, sisa Dana Bagi Hasil (DBH) Dana Reboisasi sampai tahun 2017 dapat dilihat pada grafik berikut:



Gambar 2. Jumlah Dana Bagi Hasil (DBH) Dana Reboisasi Kabupaten/ Kota di Provinsi Riau Tahun 2017

Sumber: Fitra Riau, 2017 diolah.

Dari gambar 2, terdapat Rp. 359 Miliar sisa Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi dari delapan kabupaten/ kota di Provinsi Riau yang masih tersimpan di kas Kementerian Keuangan dan belum digunakan oleh pemerintah daerah sampai saat ini. Dengan jumlah tersebut, sebenarnya Pemprov Riau sebenarnya bisa mengarahkan belanja pada delapan daerah tersebut untuk kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Hal ini dibenarkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2002 tentang Dana Reboisasi, dimana penggunaan Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi hanya bisa digunakan untuk kegiatan rehabilitasi hutan dan lahan (RHL). Hanya saja hal tersebut tidak dilakukan Pemprov Riau sampai saat ini mengingat tidak jelasnya aturan teknis yang mengatur pembiayaan Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi sehingga lambat laun bisa memunculkan resiko pelanggaran hukum.

Dimensi kedua dari alienasi kebijakan adalah ketidakbermaknaan. Ketidakbermaknaan terlihat dari pemahaman individu tentang suatu kebijakan di mana ia terlibat (Seeman, 1959: 786). Dalam konteks artikel ini, ketidakbermaknaan dapat dibagi kedalam dua indikator yakni ditingkatan masyarakat dan ditingkatan klien/ *customer*.

Ketidakbermaknaan masyarakat dapat merujuk pada persepsi para aparat atau birokrat tentang nilai tambah kebijakan untuk tujuan yang relevan secara sosial (Tummers, 2012). Dalam penelitian ini, ketidakbermaknaan masyarakat bisa diukur pada minimnya manfaat yang didapat publik khususnya terkait pencegahan kebakaran hutan dan lahan dari kebijakan anggaran yang ada dalam APBD Provinsi Riau. Berdasarkan APBD Provinsi Riau tahun 2019, pemerintah

menganggarkan program pencegahan dan pengendalian karhutla sebesar Rp. 12,24 Miliar. Akan tetapi jumlah ini masih kecil dibandingkan anggaran perjalanan dinas DPRD Provinsi Riau yang mencapai Rp. 32 Miliar. Menyikapi ketimpangan anggaran tersebut, salah seorang informan menyatakan:

Kita (eksekutif) sebenarnya juga sudah berupaya meminta tambahan anggaran dari dewan untuk program karhutla. Akan tetapi memang kemampuan anggaran yang ada terbatas dan tidak mungkin mencoret anggaran perjalanan dinas dewan. Apalagi BPK sendiri yang menyarankan untuk memberi dewan perjalanan dinas yang besar agar mengurangi potensi korupsi (wawancara Sekda Provinsi Riau, 2019).

Dari uraian wawancara tersebut maka dapat dilihat proses penyusunan APBD Provinsi Riau belum berlandaskan semangat mengakomodir kepentingan publik. Kepala Daerah bersama DPRD Provinsi Riau, cenderung mengakomodir kepentingan elite terlebih dahulu dalam menyusun APBD termasuk dengan meloloskan anggaran kegiatan perjalanan dinas DPRD yang jumlahnya secara persentase mencapai 150% lebih tinggi dari total anggaran karhutla yang ada di tiga OPD yakni Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah. Angka fantastis perjalanan DPRD ini dikarenakan setiap anggota dewan memiliki hak untuk melakukan perjalanan dinas ke dalam negeri dan luar negeri setiap tahun dengan intensitas yang cukup tinggi. Hal tersebut menandakan masih tingginya pemborosan mengingat kunjungan dinas ke luar negeri seperti negara-negara di benua eropa atau benua amerika menyedot anggaran yang cukup besar tanpa adanya kejelasan substansi tujuan kegiatan perjalanan dinas yang dilakukan. Dengan demikian, anggaran kebakaran hutan dan lahan tidak memiliki makna prioritas bagi anggota dewan meskipun persoalan asap menjadi isu publik.

Indikator kedua dari ketidakbermaknaan dapat dilihat dari seberapa besar persepsi klien/ *customer* terhadap nilai tambah yang mereka terima terhadap suatu kebijakan (Tummers, 2012). Pada konteks ini maka dapat dipahami program dalam kebijakan anggaran terkait pencegahan kebakaran hutan dan lahan pada APBD Provinsi Riau seyogyanya memberi nilai tambah yang diterima klien/ *customer*. Misalnya apakah program dalam terkait pencegahan karhutla memberikan peningkatan pendapatan masyarakat yang hidup di hutan sehingga mereka tidak terjebak lagi untuk menebang hutan/ *illegal logging* dengan alasan himpitan ekonomi.

Fakta yang tampak adalah keberadaan anggaran pencegahan dan pengendalian karhutla belum mampu memberikan nilai tambah bagi masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari tidak

relevannya sebagian besar program di Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah dalam memberi manfaat dan insentif bagi masyarakat dalam pencegahan dan pengendalian karhutla sebagaimana ditunjukkan pada tabel 5.

Tabel 5. Matriks – Tingkat Relevansi Program/ Kegiatan Pencegahan dan Pengendalian Karhutla pada APBD Provinsi Riau Tahun 2018

OPD	Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	Total Belanja Langsung	Jumlah Kegiatan Relevan	Total Biaya	Persentase
1	2	3	4	5	6	7
Dinas Lingkungan Hidup Kehutanan	14	85	Rp. 41,47 M	23	Rp. 13,37 M	27,05%
Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan	11	87	Rp. 66,38 M	12	Rp. 12,4 M	13,79 %
Badan Penanggulangan Bencana Daerah	7	33	Rp. 9,41 M	4	Rp. 4,38 M	12,12%

Sumber: APBD Provinsi Riau, 2017 & 2018 diolah.

Dari paparan analisis di tabel 5, maka dapat pula disimpulkan total belanja pengendalian dan pencegahan karhutla ditiga OPD hanya berkisar 19% dari total belanja langsung di Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan, dan Badan Penanggulangan Bencana Daerah sebesar Rp. 117,26 Miliar. Dari angka tersebut, alokasi anggaran program/ kegiatan yang terkait dengan isu karhutla terkesan lebih berorientasi kepada kegiatan fisik terutama pada belanja yang kegiatannya relatif lebih mudah direalisasikan pelaksanaannya seperti pengadaan bibit tanaman hutan yang mencapai Rp. 9,22 Miliar dan penyediaan bibit kelapa sawit, karet, dan kakao sebesar Rp. 1,46 Miliar. Adapun pada kegiatan penanggulangan karhutla masih sangat minim seperti kegiatan operasi siaga darurat penanggulangan bencana karhutla sebesar Rp. 1,07 Miliar. Orientasi penganggaran yang dilakukan Pemprov Riau tersebut dengan mengedepankan aspek fisik lambat laun mereduksi peran serta publik. Hal ini dikarenakan pemanfaatan anggaran tadi tidak berlandaskan semangat partisipatif dimana mengajak peran serta warga untuk terlibat dalam program/ kegiatan di tiga OPD tersebut.

Akibatnya, masyarakat tidak memiliki sensitivitas untuk mendukung program terkait pencegahan dan pengendalian karhutla. Masyarakat cenderung bersikap pragmatis untuk terus menebang hutan secara ilegal/ *illegal logging* karena pendapatan yang didapat lebih besar. Disamping itu, kebakaran hutan juga terjadi karena kebiasaan masyarakat untuk membuka lahan dengan membakar dengan alasan lebih efisien. Seharusnya, APBD Provinsi Riau diarahkan untuk memberikan insentif ekonomi bagi masyarakat untuk tidak lagi melakukan *illegal logging* dan membuka lahan dengan membakar. Respon pemerintah sendiri kerap bertolak belakang dengan kebutuhan yang diminta masyarakat. Sebagian besar program terkait pencegahan karhutla justru tidak diarahkan dalam mensubstitusi *illegal logging* melainkan justru dihabiskan untuk belanja honor dan perjalanan dinas. Akibatnya, masyarakat tidak merasakan kebermanfaatannya dari program pencegahan dan pengendalian karhutla yang dianggarkan pada APBD Provinsi Riau.

PENUTUP

Dukungan anggaran pemerintah daerah terhadap penanganan karhutla wajib untuk dilakukan mengingat permasalahan ini telah menimbulkan dampak buruk bagi publik baik didalam maupun luar negeri. Berkaca dari kasus di Provinsi Riau, alokasi anggaran dalam pencegahan dan pengendalian karhutla masih sangat rendah dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Apabila di rata-ratakan maka kapasitas anggaran belanja terhadap pencegahan dan pengendalian karhutla di Provinsi Riau hanya berkisar Rp. 14,4 Miliar setiap tahunnya. Angka ini apabila dipersentasekan dengan total APBD Provinsi Riau hanya berkisar 0,14%, jumlah yang sangat minim untuk merespon persoalan karhutla yang banyak merugikan publik baik jiwa dan materiil.

Minimnya dukungan APBD Provinsi Riau terhadap program pencegahan dan pengendalian karhutla menunjukkan terjadinya alienasi/ keterasingan. Hal tersebut terlihat dari ketidakberdayaan dan ketidakbermaknaan dimata pengambil kebijakan. Ketidakberdayaan terlihat dari inferiornya isu kebakaran hutan dan lahan baik dari strategis, taktis, dan operasional. Dari sisi strategis, aturan/ regulasi yang ada seringkali tidak menjadi panduan dalam penyusunan program/ kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan. Dari sisi taktis, pemerintah gagal menjalankan kesinambungan anggaran dalam mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan yang ditandai lemahnya perencanaan yang dibuat. Sedangkan dari sisi operasional tampak dari ketergantungan yang tinggi terhadap bantuan dari pemerintah pusat. Adapun ketidakbermaknaan bisa dilihat dari rendahnya atensi pemangku kebijakan terhadap masyarakat dan klien. Ketidakbermaknaan bagi masyarakat ditunjukkan dengan ketidakberpihakan anggaran dimana

anggaran program/ kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan masih kalah jauh dengan anggaran perjalanan dinas dewan. Sedangkan ketidakbermaknaan klien/ *customer* terlihat dari tidak adanya manfaat yang didapat masyarakat dari program/ kegiatan pencegahan kebakaran hutan dan lahan.

Beberapa saran perbaikan agar alienasi kebijakan anggaran pencegahan Provinsi Riau dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan pada APBD Provinsi Riau dapat direduksi adalah:

1. Mendorong perencanaan anggaran berbasis lingkungan hidup dalam APBD Provinsi Riau.
2. Melaksanakan dengan konsisten target-target yang tertuang dalam RPJMD Provinsi Riau khususnya terkait *zero hectare* lahan terbakar pada 2019 dalam penganggaran APBD Provinsi Riau.
3. Optimalisasi Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi untuk membiayai program/ kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.
4. Merubah paradigma dalam pengalokasian anggaran dengan mengurangi item belanja honor pada program/ kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.
5. Peningkatan peran serta publik dalam pengawasan proses penganggaran APBD Provinsi Riau agar belanja prioritas publik tidak terpinggirkan.

UCAPAN TERIMAKASIH

Artikel ini merupakan salah satu luaran penelitian skim dosen pemula yang dibiayai Universitas Andalas Tahun 2019 Nomor: T/ 1/ UN.16.17/ PT.01.03/ RDP-Sosial Humaniora/ 2019. Kami mengucapkan terima kasih atas dukungan pembiayaan penelitian kepada Lembaga Penelitian dan Pengabdian (LPPM) Universitas Andalas. Tanpa adanya dukungan pembiayaan tersebut, mustahil bagi kami untuk bisa mengungkap persoalan anggaran karhutla dalam APBD Provinsi Riau, Kami juga menghaturkan terima kasih kepada Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik (FISIP) Universitas Andalas atas diizinkannya tim penulis untuk melakukan pengambilan data dilapangan. Secara khusus kami menyampaikan terima kasih kepada seluruh informan di lokasi penelitian kami diantaranya Koordinator dan Tim dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Riau, Sekretaris Daerah Provinsi Riau Bapak Ahmad Hijazi, Wakil Ketua DPRD Provinsi Riau, Bapak Sunaryo, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Riau, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau, serta Dinas Tanaman Pangan Hortikultura dan Perkebunan Provinsi Riau. Kami juga berterima kasih kepada editor Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik (JAKP)

Ibu Rozidateno P Hanida bersama semua reviewer yang telah memberi banyak masukan terhadap perbaikan artikel ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Crain, W. M., & Crain, N. V. (2014). *The cost of federal regulation to the US economy, manufacturing and small business*. National Association of Manufacturers.
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches*. Thousand Oaks California: SAGE Publications.
- Fitra Riau. (2017). *Policy Brief Menata Ulang Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Provinsi Riau*. Pekanbaru: Setapak & Asia Foundation.
- Fitra Riau. (2017). *Policy Brief Redesain Pola Pemanfaatan Dana Reboisasi 2017*. Pekanbaru: Setapak & Asia Foundation.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Meiwanda, G. (2016). Kapabilitas Pemerintah Daerah Provinsi Riau: hambatan dan tantangan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 19(3), 251-263.
- Putra, I. K., Saharjo, B. H., & Wasis, B. (2019). Tantangan kelembagaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan pada tingkat tapak. *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, 24(2), 151-159.
- Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi Di Indonesia Tahun 2015-2020. http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran
- Sarros, J. C., Tanewski, G. A., Winter, R. P., Santora, J. C., & Densten, I. L. (2002). Work alienation and organizational leadership. *British Journal of Management*, 13(4), 285-304.
- Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American sociological review*, 783-791.
- Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
- Tummers, L. (2012). Policy alienation of public professionals: The construct and its measurement. *Public Administration Review*, 72(4), 516-525.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
- Wicaksono, A. (2019). Kolaborasi multi aktor dalam program restorasi gambut di Provinsi Riau. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 4(2), 99-113.

Gerring, J. (2007). Case study research. Principles and practices. New York: Cambridge University Press.

Glauber, A. J., & Gunawan, I. (2016). The cost of fire: An economic analysis of Indonesia's 2015 fire crisis. *The World Bank* <http://pubdocs.worldbank.org/en/643781465442350600/Indonesia-forest-fire-notes.pdf>.

Yin, R. K. (2008). *Studi kasus: desain & metode*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Aturan/Perundangan:

UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup

UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan

UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

PP 71/2014 Perlindungan dan Pengelolaan Gambut

PP 57/2016 perubahan PP 71/2014

Permen-LHK Nomor 83 Tahun 2016 tentang Perhutanan Sosial

SK Nomor: 878/Menhut II/2014

RPJMD Provinsi Riau tahun 2014-2019

APBD Provinsi Riau 2015

APBD Provinsi Riau 2016

APBD Provinsi Riau 2017

APBD Provinsi Riau 2018

APBD Provinsi Riau 2019

LRA APBD Provinsi Riau 2017

LRA APBD Provinsi Riau 2018

RKPD Provinsi Riau 2018