

PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN OLEH MASYARAKAT PEDULI API (MPA) DI TAMAN NASIONAL GUNUNG CIREMAI

(Forest Fire Control by The Fire Care Community (MPA) in Mount Ciremai National Park)

NURUL FADLILLAH¹⁾, SAMBAS BASUNI²⁾ DAN TUTUT SUNARMINTO³⁾

¹⁾Mahasiswa Pasca Sarjana Institut Pertanian Bogor

^{2,3)} Dosen Departemen Konservasi Sumberdaya Hutan dan Ekowisata Fakultas Kehutanan IPB
Email: nurulsinok.nf@gmail.com

Diterima 16 Desember 2016 / Disetujui 10 Februari 2017

ABSTRACT

Mount Ciremai National Park (TNGC) is a National Park (TN) which has enormous ecological functions, especially as a water catchment area. Forest fires in TNGC occur every year and fluctuated from year to year. Forest fires destroy ecosystems and interfere the function of TNGC. Anti Fire Community (MPA) is a partnership which consist of local communities involved in forest fire control. Community partnership will never succeed without the MPA's participation. The research objectives are to describe the perception and participation of MPA on the forest fires control in TNGC and the implementation of MPA policies. This research method is done by questionnaires, observation and interviews. The results showed that MPA positively perceive that dry season as supporting factors and community activities that involve a fire as direct factors of forest fires. The public perception is not always in line with the participation. A strong perception does not guarantee a high participation, it might be the opposite (low participation). The highest MPA's participation in forest fires control is in forest fighting activities. Affecting factors on MPA's participation in forest fire control activities are economic factors ie wage, logistics and goods. Occuring gap between the ideal conditions and real conditions is 80,95 percent. Perceptions which is not in line with the participation and the emerge gap is suspected to cause unoptimized of forest fire control conducted by MPA in TNGC.

Keywords: forest fire control, gap, MPA, participation, perception.

ABSTRAK

Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC) merupakan Taman Nasional (TN) dengan fungsi utama sebagai daerah tangkapan air. Kebakaran hutan di TNGC terjadi setiap tahun dan mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Kebakaran hutan merusak ekosistem dan mengganggu fungsi TNGC. Masyarakat Peduli Api (MPA) merupakan salah satu bentuk pola kemitraan dengan masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan (dalkarhut). Pola kemitraan dengan masyarakat tidak akan pernah berhasil tanpa adanya partisipasi. Tujuan penelitian adalah menggambarkan persepsi dan partisipasi MPA terhadap pengendalian kebakaran hutan di TNGC dan mengidentifikasi implementasi kebijakan mengenai MPA. Pengumpulan data dilakukan melalui kuesioner, observasi dan wawancara. Hasil penelitian menunjukkan MPA mempersepsikan positif bahwa faktor kemarau panjang sebagai faktor pendukung terjadinya kebakaran hutan, dan faktor aktivitas manusia yang menimbulkan api sebagai faktor penyebab langsung kebakaran hutan. Persepsi masyarakat tidak selamanya sejalan dengan partisipasi. Persepsi yang kuat tidak menjamin terjadinya partisipasi yang tinggi, mungkin sebaliknya (partisipasinya rendah). Partisipasi MPA dalam pengendalian kebakaran hutan tertinggi dalam kegiatan pemadaman. Faktor yang mempengaruhi partisipasi MPA dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan adalah faktor ekonomi yaitu upah, logistik dan barang. Faktor tersebut berpengaruh paling besar pada kegiatan pemadaman kebakaran hutan. Ketidaksesuaian yang muncul antara aturan dan kondisi di lapangan sebesar 80,95%. Persepsi yang tidak sejalan dengan partisipasi dan ketidaksesuaian yang muncul diduga menyebabkan pengendalian kebakaran hutan oleh MPA TNGC belum berhasil.

Kata kunci: ketidaksesuaian, MPA, partisipasi, pengendalian kebakaran hutan, persepsi.

PENDAHULUAN

Kebakaran hutan merupakan salah satu ancaman yang mengganggu keberadaan hutan hujan tropis Indonesia. Kebakaran hutan dan perubahan lingkungan yang diakibatkannya mempunyai dampak yang sangat besar terhadap kondisi atmosfer, siklus karbon, dan fungsi ekosistem (khususnya udara, simpanan air dan biodiversitas). Kebakaran hutan menyebabkan masalah pada manusia (Page *et al.* 2013). Menurut Tacconi (2003) kebakaran hutan 1997-1998 di Indonesia mengakibatkan degradasi hutan dan deforestasi yang menelan biaya ekonomi sekitar US\$ 1,62 s.d. 2,7 miliar, pencemaran kabut asap sekitar US\$ 674 s.d. 799 juta, dan emisi karbon mencapai US\$ 2,8 miliar.

Taman Nasional Gunung Ciremai (TNGC) mempunyai fungsi ekologi yang sangat besar khususnya sebagai *water catchment area* atau daerah tangkapan air. Gunawan dan Subiandono (2013) menyebutkan kerusakan ekosistem TNGC terdapat pada ketinggian 400 hingga 2.000 mdpl yang antara lain disebabkan oleh kebakaran hutan. Kebakaran hutan di TNGC selalu mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Hapsari (2013) menyebutkan bahwa kejadian kebakaran hutan tahunan di TNGC mengalami fluktuasi dan menjadi ancaman aktual bagi keutuhan dan keberadaan ekosistem. Data luas kebakaran hutan di TNGC selama 5 tahun terakhir disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1 Data luas kebakaran hutan TNGC

No.	Tahun	Luas (Ha)
1.	2011	544,83
2.	2012	1.174,65
3.	2013	14,96
4.	2014	266,03
5.	2015	665,94

Sumber : Laporan Tahunan BTNGC Tahun 2011, 2012, 2013, 2014, dan 2015

Langevelt (1966) seperti yang dikutip Harihanto (2001) menyatakan bahwa persepsi adalah pandangan individu terhadap suatu obyek atau stimulus. Akibat adanya stimulus, individu memberikan reaksi (respon) berupa penerimaan atau penolakan terhadap stimulus tersebut. Persepsi masyarakat terhadap kebakaran hutan penting untuk dikaji karena persepsi seseorang akan mempengaruhi sikap seseorang terhadap masalah lingkungan. Peran serta masyarakat dalam pengendalian kebakaran hutan dilakukan melalui wadah yang disebut dengan Masyarakat Peduli Api (MPA). Seperti apa persepsi MPA terhadap kebakaran hutan? Berdasarkan uraian tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan persepsi MPA terhadap kebakaran hutan.

MPA TNGC pertama kali dibentuk oleh Balai TNGC pada tahun 2007. Sampai dengan tahun 2015, Balai TNGC sudah membentuk MPA sebanyak 23 kelompok dengan jumlah anggota 350 orang. Pola kemitraan dengan masyarakat tidak akan pernah berhasil tanpa adanya partisipasi. Partisipasi secara umum didefinisikan sebagai keikutsertaan seseorang atau sekelompok anggota masyarakat dalam suatu kegiatan. Menurut Lingani *et al.* (2011) proses partisipatif dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti keuntungan ekonomi dan keinginan untuk melestarikan hutan. Keberhasilan pengendalian kebakaran hutan (dalkarhut) oleh MPA dipengaruhi oleh partisipasi anggota MPA. Seperti apa partisipasi MPA dalam dalkarhut?

Keberhasilan keberadaan peraturan tidak dapat menjamin kinerja yang baik apabila peraturan tersebut tidak diimplementasikan di lapangan. Menurut North (1990) aturan-aturan diciptakan manusia untuk membuat tatanan (*order*) yang baik dan mengurangi ketidakpastian (*uncertainty*) di dalam proses pertukaran. Peraturan Direktur Jenderal PHKA nomor 2 tahun 2014 (Perdirjen PHKA Nomor 2 Tahun 2014) tentang Pembentukan dan Pembinaan Masyarakat Peduli Api yaitu peraturan yang mengatur MPA dalam rangka menata keterlibatan masyarakat dan mendorong keberhasilan usaha pengendalian kebakaran hutan. Bagaimana implementasi Perdirjen PHKA Nomor 2 Tahun 2014 di lapangan? Apakah timbul ketidaksesuaian? Bagaimana menghilangkan ketidaksesuaian yang timbul?

Berdasarkan pemikiran dan pertanyaan tersebut di atas, dipandang perlu melakukan penelitian mengenai pengendalian kebakaran hutan oleh MPA TNGC

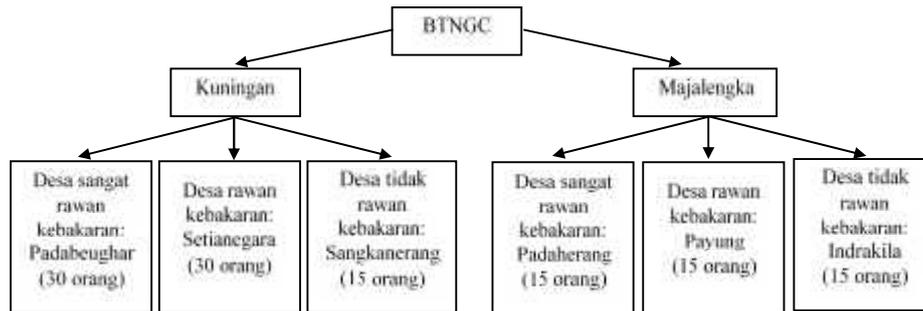
mengacu bahwa kejadian kebakaran di TNGC yang fluktuatif setiap tahun. Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi gambaran peran MPA dalam pengendalian kebakaran hutan dan sebagai masukan bagi Pengelola TNGC dalam upaya meningkatkan keberhasilan pengendalian kebakaran hutan oleh MPA di TNGC.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilaksanakan dalam 2 tahap yaitu Juli s.d. September 2015 dan April 2016 di desa sekitar Taman Nasional Gunung Ciremai. Obyek penelitian adalah MPA di Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Majalengka. Data dan informasi persepsi dan partisipasi MPA dikumpulkan melalui kuesioner tertutup dengan *skala likert*. Sugiyono (2009) menyebutkan bahwa skala model *likert* adalah skala mengukur sikap, pendapat, dan persepsi seseorang atau sekelompok orang tentang fenomena sosial. Teknik pengambilan contoh data dan informasi dilakukan secara *stratified random sampling*. Penentuan kelompok MPA dilakukan secara bertingkat berdasarkan kerawanan dan kemudian diacak untuk mendapat kelompok responden. Tingkat kerawanan dibagi tiga yaitu desa sangat rawan, desa rawan, dan desa tidak rawan (Nursoleha 2014). Pengelompokan tingkat kerawanan desa tersebut menggunakan data sebaran *hotspot*, penggunaan lahan, data curah hujan TNGC tahun 2006-2012, topografi, arah lereng, aksesibilitas pemukiman dan aksesibilitas sungai. Responden diambil secara sensus pada kelompok MPA dengan jumlah anggota kurang atau sama dengan 30 orang (Gambar 1).

Skoring jawaban setiap pertanyaan dibagi menjadi 7 disesuaikan dengan karakteristik masyarakat Indonesia yaitu sangat tidak setuju skor 1, tidak setuju skor 2, kurang setuju skor 3, biasa saja skor 4, agak setuju skor 5, setuju skor 6 dan sangat setuju skor 7. Pola pemaknaan dari setiap nilai dapat digubah sesuai dengan kebutuhan (Avenzora 2008).

Implementasi kebijakan mengenai MPA dilakukan melalui observasi, identifikasi kondisi di lapangan dengan aturan yang berlaku, dan kemudian dibandingkan untuk menemukan ada tidaknya ketidaksesuaian dalam sistem. Observasi tersebut didukung dengan wawancara dengan pengelola dan penelusuran dokumen yang terkait dengan pengendalian kebakaran hutan di TNGC.



Gambar 1 Skema pengambilan contoh

Analisis persepsi dan partisipasi MPA dilakukan dengan (1) menghitung rata-rata jawaban berdasarkan skoring jawaban tiap responden; dan (2) analisis deskriptif untuk menjelaskan persepsi dan partisipasi MPA. Analisis implementasi peraturan menggunakan ketidaksesuaian yang muncul dan melakukan penelaahan penyebab ketidaksesuaian secara deskriptif untuk menjelaskan implementasi peraturan di lapangan.

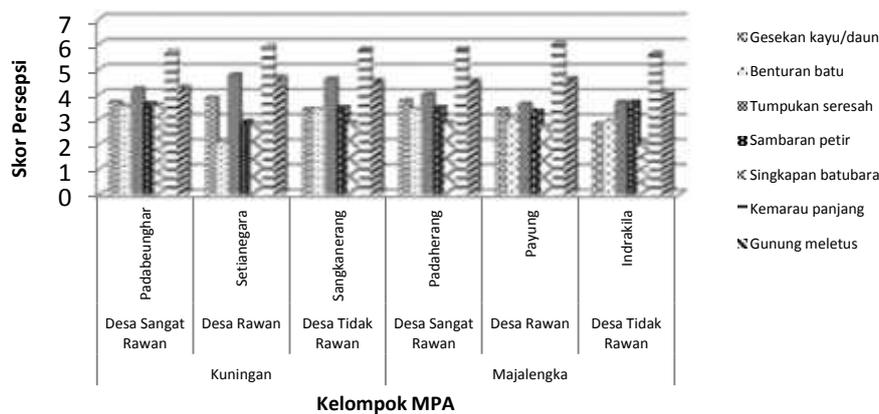
HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Persepsi MPA terhadap Faktor Penyebab Kebakaran Hutan

a. Persepsi MPA terhadap faktor alam

Syaufina (2008) menyebutkan faktor alam memegang peranan yang sangat kecil dalam menyebabkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Indonesia yang merupakan negara tropis jarang mengalami kejadian kebakaran yang disebabkan oleh alam. Alam merupakan faktor pendukung terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hasil skoring persepsi MPA terhadap faktor alam sebagai faktor pendukung kebakaran hutan ditampilkan pada Gambar 2.

Gambar 2 menunjukkan bahwa MPA baik desa sangat rawan kebakaran, desa rawan kebakaran, dan desa tidak rawan kebakaran mempersepsikan kemarau panjang sebagai faktor alam yang mendukung terjadinya kebakaran hutan dengan skor paling tinggi diantara faktor alam lainnya yaitu skor 5,6 sampai dengan 6 (setuju). Kuatnya persepsi musim kemarau sebagai penyebab kebakaran hutan dikarenakan penyimpangan iklim atau kemarau panjang merupakan faktor yang mendukung terjadinya kebakaran hutan. Pradopo (2012) menyebutkan bahan bakar tidak akan rentan terhadap api ketika tetap basah dan lembab. Suhu yang tinggi pada saat musim kemarau membuat bahan bakar cepat mengering dan mudah terbakar. Hapsari (2013) menyebutkan tingkat kerawanan kebakaran hutan di TNGC meningkat saat memasuki musim kemarau setiap tahunnya. Kebakaran hutan merupakan salah satu gangguan yang kerap terjadi setiap tahun di kawasan hutan Gunung Ceremai khususnya pada puncak musim kemarau pada lokasi-lokasi rawan kebakaran yaitu di Kabupaten Kuningan (Kecamatan Pesawahan, Mandirancan, dan Cilimus) dan Kabupaten Majalengka (Kecamatan Sindawangi) (BTNGC 2014).



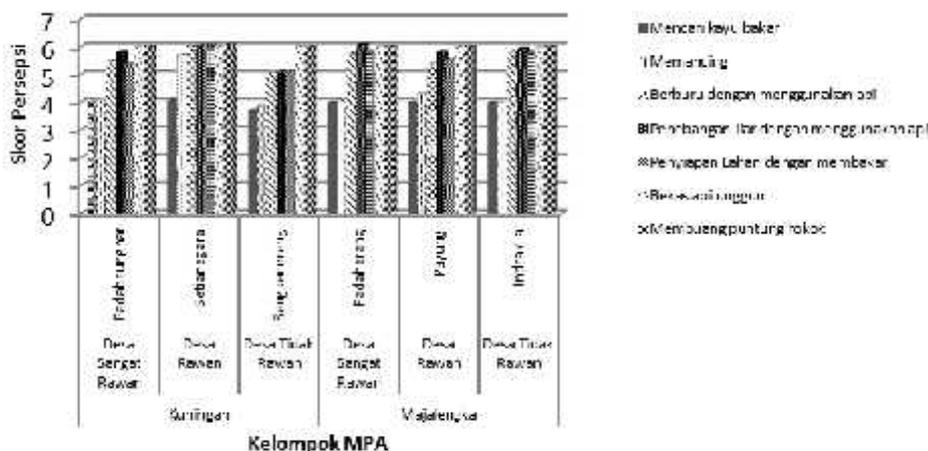
Keterangan: N: 120
 Skor Persepsi: 1=Sangat Tidak Setuju, 2=Tidak Setuju, 3=Agak Tidak Setuju, 4=Biasa Saja, 5= Agak Setuju, 6=Setuju, 7=Sangat Setuju

Gambar 2 Hasil skoring persepsi MPA terhadap faktor alam

b. Persepsi MPA terhadap faktor manusia

Menurut Syahadat dan Sianturi (2009), Nursoleha (2014) unsur ketidaksengajaan atau kelalaian manusia berpengaruh sangat dominan dalam menyebabkan kebakaran hutan di TNGC. Hapsari (2013) menyebutkan

tingkat kerawanan kebakaran hutan di TNGC meningkat saat memasuki musim kemarau. Hasil skoring persepsi MPA terhadap faktor manusia sebagai faktor penyebab kebakaran hutan ditampilkan pada Gambar 3.



Keterangan: N: 120
 Skor Persepsi: 1=Sangat Tidak Setuju, 2=Tidak Setuju, 3=Agak Tidak Setuju, 4=Biasa Saja, 5= Agak Setuju, 6=Setuju, 7=Sangat Setuju

Gambar 3 Hasil skoring persepsi MPA terhadap faktor manusia

Berdasarkan Gambar 3 aktivitas manusia yang menyebabkan kebakaran hutan dipersepsikan positif oleh MPA yaitu berburu dengan menggunakan api pada skor 5,4 (agak setuju) sampai dengan 6 (setuju), penebangan liar dengan menggunakan api pada skor 5,07 (agak setuju) sampai dengan 6,07 (setuju), penyiapan lahan dengan membakar pada skor pada skor 5,4 (agak setuju) sampai dengan 6 (setuju), bekas api unggun pada skor 6 (setuju), membuang puntung rokok pada skor 6 sampai dengan 6,07 (setuju). Aktivitas manusia mengubah perilaku api secara mendasar di daerah tropis. Aktivitas manusia yang menyebabkan kebakaran antara lain pembersihan lahan (*land clearing*) untuk pertanian; pembakaran secara sengaja; api sebagai senjata untuk mengusir hewan pengganggu; api yang tidak disengaja yaitu api unggun, puntung rokok, dan perapian bekas memasak (Cochrane 2003, Tacconi dan Vayda 2006, Harrison *et al.* 2009). Perburuan liar masih terjadi sampai sekarang di TNGC. Satwa yang menjadi sasaran perburuan liar di TNGC terdiri dari jenis-jenis burung, kijang, rusa dan babi hutan. Lokasi perburuan liar yaitu kawasan hutan yang membentang dari Kec. Mandirancan sampai dengan Pasawahan (BTNGC 2013). Bekas api unggun dan puntung rokok yang ditinggalkan oleh masyarakat yang masuk ke dalam TNGC untuk berburu dan mendaki gunung meningkatkan resiko terjadinya kebakaran hutan. Kegiatan membersihkan lahan yang berbatasan langsung dengan kawasan TNGC dengan menggunakan api dan tidak dikontrol menyebabkan api menjalar ke dalam kawasan TNGC. Lay (1957) seperti yang dikutip Caldararo (2002) menyebutkan bahwa

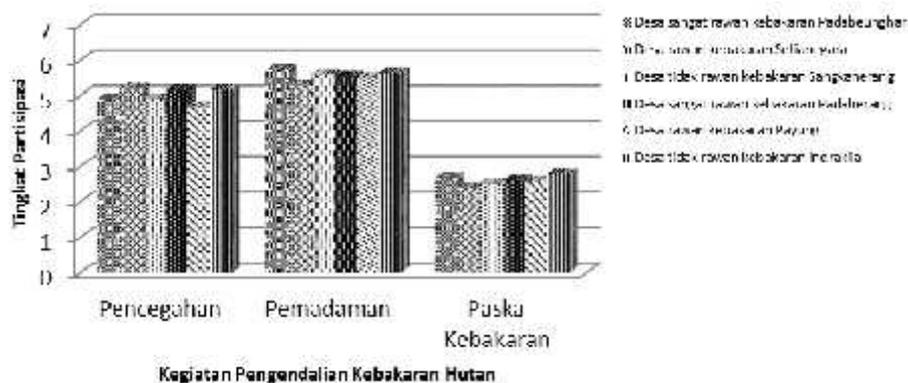
pembakaran baik kecil dan terkontrol dapat meningkatkan resiko terjadinya kebakaran hutan.

TNGC memiliki faktor alam yang mendukung terjadinya kebakaran hutan yaitu tingginya tingkat ketersediaan bahan bakar di lapangan berupa alang-alang dan semak belukar serta serasah daun pinus yang sudah mengering dan tebal pada musim kemarau. Aktivitas masyarakat yang disengaja ataupun tidak yang menimbulkan api merupakan penyebab langsung terjadinya kebakaran hutan.

2. Partisipasi MPA dalam Pengendalian Kebakaran Hutan di TNGC

Partisipasi merupakan keikutsertaan/keterlibatan seseorang dalam sebuah kegiatan. Hasil skoring menunjukkan bahwa tingkat partisipasi MPA dalam kegiatan pemadaman kebakaran hutan lebih tinggi dibanding partisipasi MPA dalam kegiatan pencegahan kebakaran hutan yaitu pada skor 5,29 (agak tinggi) sampai dengan 5,72 (tinggi) (Gambar 4).

Tingginya tingkat partisipasi MPA dalam kegiatan pemadaman diidentifikasi karena kegiatan pemadaman masih menjadi fokus utama kegiatan dalkarhut. Kebakaran hutan merupakan permasalahan nasional, apabila terjadi kebakaran hutan maka menjadi kewajiban bagi pemangku kepentingan untuk segera memadamkan. Pelaksanaan kegiatan tidak terlepas dari dukungan dana/anggaran. Alokasi anggaran pengendalian kebakaran hutan BTNGC dan realisasinya dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 disajikan pada Tabel 2.



Keterangan: N: 120
 Skor Persepsi: 1=Sangat Tidak Aktif, 2=Tidak Aktif, 3=Agak Tidak Aktif, 4=Biasa Saja, 5=Agak Aktif, 6=Aktif, 7=Sangat Aktif

Gambar 4 Tingkat partisipasi MPA dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan

Tabel 2 Alokasi anggaran pengendalian kebakaran hutan BTNGC dan realisasinya dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015

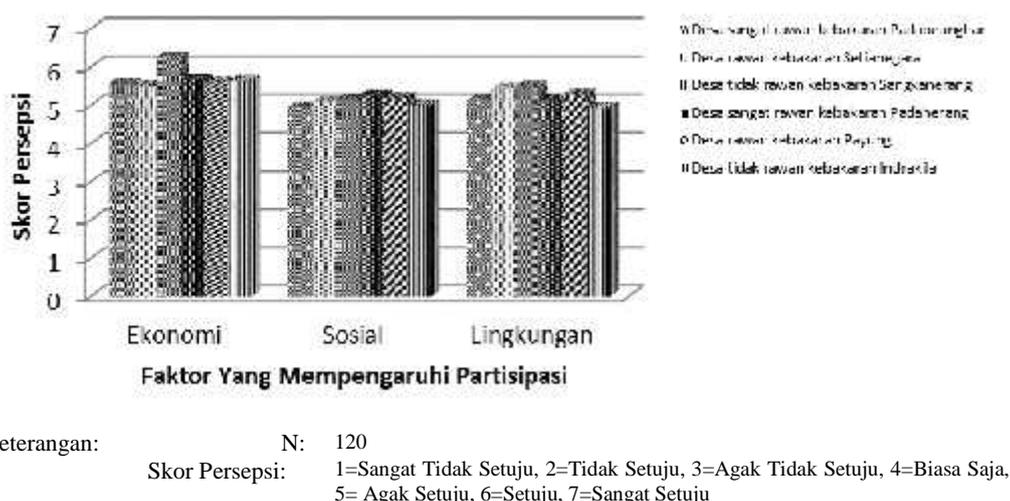
No	Tahun	Kegiatan	Sub kegiatan	Jumlah (Rp.)	Jumlah total (Rp.)	Persentase (%)				
1.	2013	Pencegahan kebakaran hutan	Penyuluhan dan kampanye pencegahan karhut	23.180.000	364.295.000	58,21				
			Pemeliharaan sekat bakar	26.495.000						
			Apel siaga dan temu MPA	43.940.000						
			Pembentukan dan penyegaran MPA	138.680.000						
		Pemadaman kebakaran hutan	Peralatan MPA	132.000.000			197.060.000	31,49		
			Pemadaman dini regu dalkarhut	151.380.000						
		Penanganan pasca kebakaran hutan	Pemadaman kebakaran hutan	45.680.000			64.510.000	10,3		
	Intelejen dan penanganan paska kebakaran	64.510.000								
Jumlah total					625.865.000					
2.	2014	Pencegahan kebakaran hutan	Patroli partisipatif regu dalkarhut MPA	143.910.000	172.470.000	49,89				
			Pemeliharaan sekat bakar	28.560.000						
		Pemadaman kebakaran hutan	Pemadaman kebakaran hutan	107.538.000			107.358.000	31,05		
			Penanganan pasca kebakaran hutan	Intelejen dan penanganan paska kebakaran					65.760.000	
Jumlah total					345.768.000					
3.	2015	Pencegahan kebakaran hutan	Pemeliharaan sekat bakar	4.620.000	35.020.000	16,94				
			Patroli partisipatif regu dalkarhut MPA	Revitalisasi sarpras dalkarhut			10.000.000			
				Pemadaman kebakaran hutan darat			150.000.000	150.000.000	72,55	
		Penanganan pasca kebakaran hutan	Penanganan paska kebakaran	21.740.000			21.740.000			10,51
		Jumlah total						206.760.000		

Sumber: Laporan Tahunan BTNGC Tahun 2013, 2014 dan 2015.

Tabel 2 menunjukkan bahwa dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 anggaran pengendalian kebakaran mengalami penurunan, akan tetapi luas kebakaran hutan TNGC dari tahun 2013 sampai dengan tahun 2015 mengalami kenaikan (Tabel 1). Hal tersebut diidentifikasi pengendalian kebakaran hutan bukan fokus utama kegiatan TNGC dan didukung dengan penyusunan anggaran yang tidak terencana serta tidak berbasis pada kebutuhan lapangan. Tabel 2 menunjukkan juga bahwa anggaran pencegahan tahun 2013 dan 2014 lebih besar daripada anggaran pemadaman dan tahun 2015 anggaran pencegahan lebih kecil daripada anggaran pemadaman. Besar kecilnya anggaran pencegahan tidak diikuti dengan tingkat partisipasi MPA. Selain itu, jenis kegiatan pencegahan kebakaran hutan semakin berkurang. Kegiatan pencegahan kebakaran hutan pada tahun 2014 dan 2015 hanya patroli partisipatif dan pemeliharaan

sekat bakar. Berdasarkan hasil wawancara dengan BTNGC, berkurangnya anggaran dan jenis kegiatan pencegahan disebabkan oleh penghematan. Penghematan yang dilakukan merubah output dan volume kegiatan, sehingga kegiatan pencegahan tidak mencapai sasaran yang sesuai dengan rencana awal kegiatan. Adapun berdasarkan wawancara dengan MPA, MPA secara jumlah dan waktu lebih banyak dilibatkan dalam kegiatan pemadaman dibanding pencegahan yaitu keterlibatan MPA dalam pencegahan terbatas pada anggota yang aktif. Hal tersebut menunjukkan bahwa kegiatan pencegahan kebakaran hutan belum tepat sasaran baik pelaksana maupun hasil yang diinginkan.

Faktor yang mempengaruhi partisipasi MPA dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan dikelompokkan menjadi tiga yaitu ekonomi (keuntungan pribadi), sosial, dan lingkungan (Gambar 5).



Gambar 5 Hasil skoring faktor yang mempengaruhi partisipasi MPA dalam pengendalian kebakaran hutan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi masyarakat tidak selamanya sejalan dengan partisipasi. Persepsi yang kuat tidak menjamin terjadinya partisipasi yang tinggi, mungkin sebaliknya (partisipasinya rendah). Gambar 5 menunjukkan bahwa faktor yang berpengaruh pada partisipasi yaitu faktor ekonomi pada skor 5,5 sampai dengan 6 (setuju). Menurut Vroom (1964) seperti yang dikutip Lunenburg (2011) keikutsertaan seseorang dalam sebuah organisasi dipengaruhi oleh keinginan seseorang dalam memperoleh manfaat seperti uang, barang, status sosial ataupun tantangan. Orang akan memilih di antara alternatif-alternatif tersebut untuk mendapat hasil yang terbaik bagi mereka pribadi. Anggota MPA berprofesi sebagai perangkat desa sebanyak 10,83 %, wirasawasta sebanyak 18,33 %, petani sebanyak 60,83% dan buruh sebanyak 10%. Perubahan status Gunung Ciremai menjadi TNGC menyebabkan aktivitas ekonomi masyarakat pada saat Gunung Ciremai dikelola oleh Perhutani (antara lain pengusaha tanaman buah-buahan di dalam kawasan

hutan) dilarang, sehingga MPA beralih pada kegiatan yang dianggap mendatangkan manfaat ekonomi berupa upah, logistik dan barang yang didapatkan melalui kegiatan pengendalian kebakaran hutan.

3. Implementasi Kebijakan Mengenai MPA

Kebijakan adalah kendaraan pemerintah untuk berbuat yang baik bagi rakyatnya karena kebijakan untuk kepentingan umum (publik). Kebijakan merupakan intervensi pemerintah (dan publik) untuk mencari cara pemecahan masalah dalam pembangunan dan mendukung proses pembangunan yang lebih baik (Djogo *et al.* 2003) . Ketidaksesuaian dapat muncul ketika tujuan yang ingin dicapai yang sudah diatur dalam peraturan tidak diimplementasikan di lapangan. Tujuan tersebut tidak mampu diimbangi dengan sumberdaya yang dimiliki. Impelementasi Peraturan Dirjen PHKA Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pembentukan dan Pembinaan MPA disajikan pada Tabel 3.

Tabel 3 Implementasi Perdirjen PHKA Nomor 2 Tahun 2014

Elemen, kriteria dan indikator	Kondisi ideal sesuai aturan	Kondisi di lapangan	Keterangan
Sistem pembinaan			
a. Pertemuan Rutin			
1. Bulanan		-	Tidak sesuai
2. Per 3 bulan		-	Tidak sesuai
3. Per 6 bulan			Sesuai
b. Pelatihan			
1. Pelatihan pencegahan kebakaran hutan	Setahun sekali		Tidak sesuai
2. Pelatihan dasar pemadaman kebakaran hutan	Setahun sekali		Tidak sesuai
3. Pelatihan dasar penanganan paska kebakaran hutan	Setahun sekali	-	Tidak sesuai
Sistem penghargaan			
a. Tipe penghargaan			
1. Perorangan		-	Tidak sesuai
2. Kelompok		-	Tidak sesuai
b. Bentuk penghargaan			
1. Piagam		-	Tidak sesuai
2. Uang		-	Tidak sesuai
Sarana prasarana tiap kelompok			
a. Ruang pertemuan	1 unit	-	Tidak sesuai
b. ATK	1 paket	-	Tidak sesuai
c. GPS	1 buah	-	Tidak sesuai
d. PETA	Peta desa	-	Tidak sesuai
e. Kompas	1 buah	-	Tidak sesuai
f. Papan tulis	1 buah	-	Tidak sesuai
g. Papan peringatan bahaya kebakaran	1 buah	-	Tidak sesuai
h. Komputer			
1. Personal Computer (PC)	1 buah	-	Tidak sesuai
2. Printer	1 buah	-	Tidak sesuai
i. Alat komunikasi			
1. Handy Talky (HT)	1 buah	-	Tidak sesuai
2. Handphone (HP)	1 buah	-	Tidak sesuai
3. Internet	Tersedia	-	Tidak sesuai
j. Peralatan Tangan			
1. Kapak dua fungsi	4 buah	-	Tidak sesuai
2. Garu pacul	6 buah	-	Tidak sesuai
3. Gepyok	6 buah	-	Tidak sesuai
4. Garu tajam	3 buah	-	Tidak sesuai
5. Pompa punggung	1 buah	-	Tidak sesuai
6. Obor sulut	2 buah	-	Tidak sesuai
k. Pelatan mekanik			
1. Pompa induk	1 buah	-	Tidak sesuai
2. Pompa portable	1 buah	-	Tidak sesuai
3. Pompa jinjing	1 buah	-	Tidak sesuai
4. Pompa apung	1 buah	-	Tidak sesuai
5. Selang kirim	4 buah	-	Tidak sesuai
6. Tangki air lipat	2 buah	-	Tidak sesuai
Pendanaan			
a. Sumber dana			
1. Pemerintah Pusat			Sesuai
2. Pemerintah Daerah			Sesuai
3. Perusahaan (CSR)		-	Tidak sesuai
4. Swadaya Masyarakat		-	Tidak sesuai
5. LSM		-	Tidak sesuai
b. Bentuk pendanaan			
a. Uang			Sesuai
b. Pelatihan			Sesuai
c. Sarana prasarana			Sesuai
Jumlah Total Indikator			42
Jumlah Indikator yang sesuai/persentasenya			8/19,05%
Jumlah Gap/persentasenya			34/80,95%

Tabel 3 menunjukkan bahwa dari 42 indikator implementasi peraturan terdapat 34 indikator yang bertentangan atau tidak sesuai. Ketidaksesuaian tersebut sebesar 80,95% dari keseluruhan indikator. Tingginya ketidaksesuaian atau rendahnya implementasi diidentifikasi karena anggaran kegiatan pembinaan MPA (pembentukan, penyegaran dan pelatihan), pengadaan

sarana prasarana tahun 2013 sampai dengan 2015 mengalami penurunan (Tabel 2). Selain itu, anggaran penghargaan terhadap MPA belum dianggarkan oleh BTNGC. Saffkaur (2014) menyebutkan bahwa apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, maka implementasi tidak akan

efektif. Sumber daya tersebut dapat berupa sumber daya manusia, sumber daya finansial dan peralatan.

Ketidaksesuaian yang muncul antara lain pada sistem pembinaan yaitu pertemuan rutin anggota MPA TNGC tidak dilakukan secara rutin tiap bulan. Intensitas pertemuan MPA dengan BTNGC hanya terjadi pada saat musim kemarau saja. Selain pertemuan MPA yang belum rutin dilakukan, tingkatan pelatihan MPA yang dilakukan belum berjenjang/bertingkat. Tidak ada perencanaan yang komprehensif, terencana dan terukur dalam melaksanakan kegiatan pembentukan dan pelatihan MPA.

Ketidaksesuaian paling banyak muncul pada sistem penghargaan dan sarana prasarana dalkarhut. Sampai saat ini belum ada penghargaan yang diberikan kepada MPA sebagai bentuk kepedulian terhadap usaha yang sudah dilakukan MPA. Berdasarkan Tabel 2, anggaran penghargaan terhadap MPA belum dialokasikan oleh BTNGC.

Ketidaksesuaian pada sarana prasarana kelompok MPA yaitu minimnya ketersediaan peralatan tangan dan tidak tersedianya peralatan mekanik di tiap kelompok MPA. Sarana dan prasarana dalkarhut yang ada merupakan Barang Milik Negara (BMN) yang dipinjam pakai oleh MPA pada saat kegiatan dalkarhut.

Dana pengendalian kebakaran hutan TNGC paling banyak bersumber dari BTNGC. Adapun dana dari pihak terkait jumlahnya masih terbatas. Terbatasnya dana dalkarhut pada pihak terkait karena TNGC bukan tanggung jawab utama pihak tersebut. Kelemahan tersebut didukung dengan sistem pendanaan yang tidak berbasis pada kebutuhan lapangan, sehingga kegiatan yang dilaksanakan tidak tepat sasaran. Sampai saat ini partisipasi MPA dalam dalkarhut masih terbatas pada apa yang BTNGC berikan. Kemampuan MPA untuk mandiri masih rendah. Keterbatasan dana pembinaan dan pelatihan, keterbatasan sarana prasarana, sistem pendanaan yang tidak tepat sasaran diduga menyebabkan pengendalian kebakaran hutan di TNGC belum berhasil.

Tingginya ketidaksesuaian atau rendahnya implementasi Perdirjen PHKA Nomor 2 Tahun 2014 dapat diminimalisir dengan menjabarkan isi Perdirjen menjadi sebuah aturan Kepala Balai TNGC. Aturan tersebut disusun secara detail yang mencakup segala aspek yang berhubungan dengan MPA berdasarkan kebutuhan dan kondisi di lapangan.

SIMPULAN

MPA mempersepsikan positif bahwa faktor kemarau panjang sebagai faktor pendukung terjadinya kebakaran hutan, dan faktor manusia yaitu aktivitas manusia yang menimbulkan api sebagai faktor penyebab langsung kebakaran hutan. Persepsi masyarakat tidak selamanya sejalan dengan partisipasi. Persepsi yang kuat tidak menjamin terjadinya partisipasi yang tinggi, mungkin sebaliknya (partisipasinya rendah). Partisipasi

MPA dalam pengendalian kebakaran hutan tertinggi dalam kegiatan pemadaman. Faktor yang mempengaruhi partisipasi MPA dalam kegiatan pengendalian kebakaran hutan adalah faktor ekonomi yaitu upah, logistik, dan barang. Ketidaksesuaian yang muncul antara aturan dan kondisi di lapangan sebesar 80,95%. Persepsi yang tidak sejalan dengan partisipasi dan ketidaksesuaian yang muncul diduga menyebabkan pengendalian kebakaran hutan oleh MPA TNGC belum berhasil.

Kondisi alam BTNGC menyediakan bahan bakar yang rentan terbakar pada musim kemarau, sehingga pihak BTNGC perlu segera melakukan manajemen/pengelolaan vegetasi. Keberhasilan dalkarhut MPA di TNGC dapat dicapai dengan mengedepankan strategi pencegahan. Kelompok MPA yang dibentuk oleh BTNGC sudah cukup banyak. Perlu dilakukan komunikasi yang intensif antara BTNGC dengan MPA dan masyarakat sekitar TNGC lainnya yang diwujudkan dengan sosialisasi, penyuluhan, kampanye, serta penguatan kelembagaan MPA (pelatihan, pembinaan, dan sarana prasarana). Kegiatan tersebut dilakukan sepanjang tahun baik pada saat musim kemarau maupun musim penghujan. Pelaksanaan kegiatan tersebut didukung oleh anggaran yang disusun berdasarkan kebutuhan di lapangan sehingga tepat sasaran. Hal tersebut didukung dengan peraturan Kepala Balai TNGC yang mengatur MPA.

DAFTAR PUSTAKA

- Avenzora R. 2008. *Ekoturisme: Teori dan Praktek*. Aceh (ID): BRR NAD-Nias.
- [BTNGC] Balai Taman Nasional Gunung Ceremai. 2012. *Laporan Tahunan Taman Nasional Gunung Ceremai Tahun 2011*. Kuningan (ID): BTNGC.
- [BTNGC] Balai Taman Nasional Gunung Ceremai. 2013. *Laporan Tahunan Tahun 2012*. Kuningan (ID): BTNGC.
- [BTNGC] Balai Taman Nasional Gunung Ceremai. 2014. *Laporan Tahunan Taman Nasional Gunung Ceremai Tahun 2013*. Kuningan (ID): BTNGC.
- [BTNGC] Balai Taman Nasional Gunung Ceremai. 2015. *Laporan Tahunan Tahun 2014*. Kuningan (ID): BTNGC.
- [BTNGC] Balai Taman Nasional Gunung Ceremai. 2016. *Laporan Tahunan Tahun 2015*. Kuningan (ID): BTNGC.
- Caldararo N. 2002. Human ecological intervension and the role of forest fires in human ecology. *The Science of The Total Environment*. 292: 141-165.
- Cochrane MA. 2003. Fire science for rainforests. *NATURE*. 421: 913-919.
- Djogo T, Sunaryo, Suharjo D, Sirait M. 2003. *Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri*. Bogor (ID): ICRAF.
- Gunawan H, Subiandono E. 2013. Kondisi biofisik dan sosial ekonomi dalam konteks restorasi ekosistem

- Taman Nasional Gunung Ceremai. *Forest Rehabilitation Journal*. 1(1): 17-37.
- Hapsari NI. 2013. Penataan Ulang Wilayah Kerja Resort Menggunakan Spasial Multi Criteria Analysis (Studi Kasus di Taman Nasional Gunung Ceremai) [tesis]. Yogyakarta (ID): Universitas Gadjah Mada.
- Harihanto. 2001. Persepsi, Sikap, dan Perilaku Masyarakat terhadap Air Sungai. [Disertasi]. Bogor (ID): Institut Pertanian Bogor
- Harrison ME, Page SE, Limin SH. 2009. The global impact of Indonesian forest fires. *Biologist*. 56 (3): 156-163.
- Lingani PC, Savadogo P, Tigabu M, Oden PC. 2011. Factors influencing people's participation in the forest management program in Burkina Faso, West Africa. *Forest Policy and Economics*. 13(4): 292-302. doi: 10.1016/j.forpol.2011.02.005.
- Lunenburg FC. 2011. Expectancy theory of motivation: motivating by altering expectations. *International Journal of Management, Business, and Administration*. 15(1): 1-6.
- North DC. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge (UK): Cambridge University Pr.
- Nursoleha P. 2014. Zonasi tingkat kerawanan kebakaran hutan di Taman Nasional Gunung Ceremai (TNGC) berbasis sistem informasi geografi (SIG). *Geo Image*. 3(1): 1-5.
- Page S, Rieley J, Hoschilo A, Spessa A, Spessa W, Spessa U. 2013. Current fire regimes, impact and the likely changes – IV: tropical Southeast Asia. In: Golberg JG ed. *Vegetation Fires and Global Change – Challenges for concerted International Action A White Paper directed to the United Nations and International Organizations*. Kessel Publishing House, pp. 89-99.
- Pradopo ST. 2012. Risk Assessment of Javan Hawk-Eagle's (*Spizaetus bartelsi*) habitat; the impact of human encroachment and wildfire to the degradation (a case of the Mount Ciremai National Park, Indonesia) [Thesis]. Yogyakarta (ID): Gadjah Mada University and University of Twente, Yogyakarta.
- Safkaur TL. 2014. Implementasi kebijakan publik: review teori. *Jurnal Ilmu Sosial*. 12(1): 23-31.
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Edisi I, cetakan 8. Bandung (ID): Alfabeta
- Syahadat E, Sianturi A. 2009. Kajian faktor sosial ekonomi dan budaya penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan (kasus di Taman Nasional Gunung Ceremai). *Jurnal Info SOSIAL EKONOMI*. 9 (1): 47-62.
- Syaufina L. 2008. *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia: Perilaku Api, Penyebab, dan Dampak Kebakaran*. Malang (ID): Bayumedia Publishing.
- Tacconi L. 2003. *Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya, dan Implikasi Kebijakan*. Bogor (ID): CIFOR.
- Tacconi L, Vayda P. 2006. Slash and burns and fires in Indonesia: a comment. *Ecological Economics*. 56: 1-4.