

## EKOLOGI PEMERINTAHAN

*Bureaucratic Inertia dalam Alih Fungsi Lahan*  
Memahami dari Aras Global dan Lokal



Buku berjudul *Ekologi Pemerintahan: Bureaucratic Inertia dalam Alih Fungsi Lahan* ini membahas isu pengelolaan hutan dengan beberapa pendekatan, yaitu dengan melihat bagaimana inersia birokrasi terhadap kebakaran hutan, mengkaji konteks transformasi kepemilikan lahan dan penguatan institusi lokal dalam menangani dilema kebakaran hutan.

Buku ini juga mengupas pengelolaan hutan berbasis masyarakat, serta dampak penyebaran asap akibat kebakaran hutan dikaitkan dengan berbagai efek kesehatan, juga menggali bagaimana analisis karhutla dari perspektif *wicked problem*. Hasil studi ini diharapkan bisa menjadi model dalam tata kelola sumberdaya alam yang lestari dan berkelanjutan.



Gedung Pasosorjana UMY  
Jalan Brawijaya, Tamantirto Bantul Yogyakarta  
e-mail: jkschoolofgovernment@gmail.com

ISBN 623-943-190-7



EKOLOGI  
PEMERINTAHAN



## EKOLOGI PEMERINTAHAN

*Bureaucratic Inertia dalam Alih Fungsi Lahan*  
Memahami dari Aras Global dan Lokal

Eko Priyo Purnomo | Achmad Nurmandi | Agustiyara  
Rijal Ramdani | Dina Wahyu Trisnawati  
Farindira Vesti Rahmasari | Budi Ramadhan Ritonga

EKOLOGI PEMERINTAHAN:  
*Bureaucratic Inertia dalam Alih Fungsi Lahan*  
*Memahami dari Aras Global dan Lokal*

© 2020

**Penulis:**

Eko Priyo Purnomo  
Achmad Nurmandi  
Agustiyara  
Rijal Ramdani  
Dina Wahyu Trisnawati  
Farindira Vesti Rahmasari  
Budi Ramadhan Ritonga

**Layouter:**

Ipunk Wardoyo

**Cover Design:**

Candra Coret

**Diterbitkan oleh:**



**Jusuf Kalla School of Government (JKSG)**

Alamat: Gedung Pascasarjana UMY  
Jalan Brawijaya, Tamantirto Bantul  
email: jkschoolofgovernment@gmail.com

Bekerjasama dengan:



ISBN: 978-623-94319-0-7

**Cetakan Pertama**

2020, xii + 240 / 14,5 x 21 cm

**HAK CIPTA PADA PENULIS DILINDUNGI UNDANG-UNDANG**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta

**Lingkup Hak Cipta**

**Pasal 1**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Ketentuan Pidana**

**Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf f untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan / atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan / atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan / atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# KATA PENGANTAR

*Assalamu 'alaikum Wr. Wb.*

*Bismilahir rahmanir rohim.*

Atas nama Allah yang Maha Pemurah serta Maha Penyayang, segala puji kepada Allah SWT sang Penguasa Alam. Selawat serta salam kami tunjukan kepada Nabi Muhammad SAW.

Perubahan yang terjadi akibat rusaknya lingkungan, terjadi saat ini juga sudah semakin beragam, termasuk kerusakan ekosistem hutan. yang disebabkan oleh banyaknya pembalakan liar (*illegal logging*), dan seterusnya. Jika bukan kita yang melakukan perubahan untuk menjaga maka siapa lagi yang akan menjamin dunia ini layak ditinggali secara nyaman. Inilah pengingat kita semua seperti dalam Al-Qur'an sudah memberikan peringatan keras untuk tidak melakukan kerusakan di muka bumi ini. Bahkan, manusia menjadi khalifah di bumi, sebagaimana termaklum dalam ayat, "Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat: 'Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi.' Mereka berkata, 'Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat

kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji Engkau dan mensucikan Engkau?’ Tuhan berfirman, ‘Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kamu ketahui.’” (QS. Al-Baqarah : 30).

Buku ini bertujuan untuk melihat isu pengelolaan hutan dengan beberapa pendekatan sehingga sangat direkomendasikan untuk dibaca oleh para pengusaha, penulis serta mahasiswa yang ingin mengetahui tentang beberapa hal. Pertama, dengan melihat bagaimana inersia birokrasi terhadap kebakaran hutan di Indonesia. Ditelaah juga pola koordinasi dan komunikasi penanganan kebakaran oleh daerah dan para pemangku kepentingan lain. Termasuk melihat apakah ada kelembaman birokrasi sehingga pencegahan dan pemadaman belum optimal. Khususnya dalam pengelolaan sawit dengan fokus bagaimana mengatasi kelembaman birokrasi (*Bureaucratic Inertia*) agar mitigasi kebakaran hutan serta lahan dapat diselesaikan secara optimal. Kedua, ini mengkaji konteks transformasi kepemilikan lahan terutama sebelum dan sesudah kebakaran hutan dalam aktivitas perkebunan kelapa sawit. Ini terjadi akibat hubungan para aktor yang sangat tidak berimbang dan dominan pada industri serta elite lokal. Ketiga, pembahasan yang berfokus pada penguatan institusi lokal dalam menangani dilema kebakaran hutan, yaitu bertujuan untuk menganalisis kriteria dan indikator utama dalam memperkuat institusi lokal yang bertanggung jawab atas pengelolaan hutan terhadap penanganan kebakaran hutan di Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau. Dalam mewujudkan pengelolaan hutan yang baik, maka perlu adanya

perbandingan tentang pengelolaan hutan. Keempat, buku ini juga akan membahas pengelolaan hutan berbasis masyarakat antara Indonesia dan Korea, membahas dasar politik dan hukum tanah dan sumber daya alam di kedua negara.

Pada sisi yang lain, pada pembahasan selanjutnya yaitu membahas penyebaran asap akibat kebakaran hutan dikaitkan dengan berbagai efek kesehatan yang merugikan, kebanyakan adalah masalah pernafasan. Aspek kualitas udara meningkat akibat dari kebakaran hutan di Indonesia dan ini memiliki hubungan dan berdampak pada kesehatan yang merugikan, termasuk masalah kesehatan pernafasan. Penyebaran asap akibat kebakaran hutan dikaitkan dengan berbagai efek kesehatan yang merugikan, kebanyakan adalah masalah pernafasan. Buku ini juga menggali bagaimana analisis karhutla dari perspektif *wicked problem*. Karhutla sangat kompleks tetapi mesti diingat kriteria terakhir dari "*wicked problem*" siapa pun yang memiliki "*power*" untuk menyelesaikannya tidak dibenarkan untuk melakukan kesalahan dalam mengambil solusi.

Demikianlah catatan kritis dari para penulis yang diharapkan mampu memberikan diskusi berbeda dan kemudian menjadi pemikiran bersama bahwa politik lingkungan dan kebijakanlah yang berkelanjutan adalah sebuah keniscayaan. Sebuah kebutuhan yang harus segera dilakukan baik pada level global maupun lokal. Hal yang harus dikerjakan baik oleh setiap pemimpin negeri maupun oleh setiap individu. Kita hanya hidup di dunia yang amat kecil dan terbatas ini.

Semoga buku ini selain menjadi salah satu bacaan para pemikir, penulis serta pengusaha perkebunan di Indonesia. Kami berharap buku ini mampu memberi kontribusi positif bagi pemanfaatan lahan serta pembangunan perkebunan sawit yang lebih lestari.

*Wassalamualaikum Wr Wb.*

Eko Priyo Purnomo, M.Res., Ph.D

# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR BAGAN .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
PENDAHULUAN .....	1
A. INERSIA BIROKRASI TERHADAP KEBAKARAN HUTAN .....	15
1. Inersia Birokrasi .....	16
2. Teori Tentang Inersia Birokrasi .....	22
3. Inersia Birokrasi terhadap Kebakaran Hutan .	34
B. TRANSFORMASI KEPEMILIKAN LAHAN SEBELUM DAN SESUDAH KEBAKARAN HUTAN .....	57
1. Transformasi Kepemilikan Lahan .....	58
2. Teori Transformasi Kepemilikan Lahan .....	62
3. Proses Transformasi Lahan .....	75
4. Pola Transformasi Lahan .....	78
5. Kesimpulan .....	89

C.	PENGUATAN INSTITUSI LOKAL DALAM MENANGANI DILEMA KEBAKARAN HUTAN .....	93
1.	Dilema Kebakaran Hutan .....	94
2.	Institusi untuk Manajemen Sumber Daya .....	96
3.	Institusi Lokal dan Manajemen Sumber Daya .....	99
4.	Pendekatan Penguatan Institusi Lokal .....	103
5.	Analisis Institusi Lokal dan Manajemen Sumber Daya .....	107
6.	Diskusi Penguatan Institusi Lokal dan Manajemen Sumber Daya .....	115
7.	Kesimpulan .....	120
D.	PENGELOLAAN HUTAN BERBASIS MASYARAKAT ANTARA INDONESIA DAN KOREA .....	123
1.	Tantangan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat .....	124
2.	Teori Penguasaan Lahan dan Pengelolaan Sumber Daya Hutan .....	126
3.	Gagasan Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat .....	129
4.	Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Korea Selatan .....	133
5.	Pengelolaan Hutan Berbasis Masyarakat di Indonesia .....	142



E.	UTILITAS PREDIKSI KASUS KESEHATAN PADA KEBAKARAN HUTAN .....	153
1.	Utilitas Prediksi Kasus Kesehatan .....	154
2.	Desain, Bahan, dan Metode Eksperimental .....	161
3.	Diskusi Utilitas Prediksi Kasus Kesehatan .....	170
F.	KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN SEBAGAI “A WICKED PROBLEM” .....	177
1.	<i>Wicked Problem</i> .....	178
2.	Karhutla Sebagai “A Wicked Problem” .....	179
3.	Masyarakat Desa dan Karhutla .....	190
4.	Kesimpulan .....	206
	KESIMPULAN DAN SARAN .....	207
	DAFTAR PUSTAKA .....	215
	BIOGRAFI PENULIS .....	237

## BIOGRAFI PENULIS

**Eko Priyo Purnomo, MRes., PhD (EPP)** merupakan Executive Board Jusuf Kalla School of Government (JKSG) dan dosen jurusan Ilmu Pemerintahan UMY. Menyelesaikan sarjana dan master di Universitas Gadjah Mada, *Master of Research* dari University Leeds, the United Kingdom (UK) dan Ph.D dalam bidang Politik Lingkungan dari *Bradford Centre for International Development*, Bradford University, UK. Saat ini sedang mengikuti program Post. Doctoral di Korea University. Dalam aktivitas organisasi, EPP juga merupakan sekretaris bidang kajian dan penelitian Majelis Lingkungan Hidup (MLH) PP. Muhammadiyah.

**Prof. Achmad Nurmandi, M.Sc** adalah direktur dari Jusuf Kalla School of Government (JKSG) dan Profesor di Ilmu Pemerintahan UMY. Saat ini sedang menjadi Wakil Rektor Bidang Kerjasama dan Internasional. Selain itu tercatat Cheaf Editor dari *Journal of Government and Politics*, reviewer di International Journalterindeks.

**Agustiyara, S.IP., MPA** adalah alumni IGOV UMY tahun 2016. Menyelesaikan program master di department of Public Administration, HUSO, Khon Kaen University, Thailand. Saat ini tercatat sebagai asisten peneliti di JKSG, Research Group for Public Policy (RGPP) dan secretary Journal of Asian Review of Public Affairs and Policy.

**Rijal Ramdani, S.IP, MPA** merupakan alumni dari Ilmu Pemerintahan UMY dan Magister Administrasi Publik (MAP) UGM, dan sedang menempuh PhD di Doctoral Programme University of Eastern Finland, Finlandia. Saat ini bekerja sebagai tenaga pengajar di Ilmu Pemerintahan dan IGOV UMY. Selain itu juga menjadi asisten peneliti di JKSG, Pusat Studi Kemuhammadiyah LP3M UMY, dan aktif di Majelis Lingkungan Hidup (MLH) PP. Muhammadiyah. Berasal dari Cisompet, Garut Selatan, Jawa Barat.

**dr. Farindira Vesti Rahmasari, MSc** merupakan alumni dari Program Studi Pendidikan Dokter FKIK UMY, yang sejak tahun 2016 tercatat sebagai dosen di program studi tersebut. Telah menyelesaikan program master di departemen Imunologi dan Biologi Molekular Kedokteran Tropis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh studi S3 di bidang *Molecular Medicine*, Mahidol University, Thailand.

**Dina Wahyu Trisnawati** memperoleh gelar sarjana di departemen *plant protection*, Universitas Gadjah Mada, Indonesia. Kemudian melanjutkan studinya di bidang Agroekologi

di Universitas Yamagata, dan meraih gelar PhD di United Graduate School of Agricultural Science, Iwate University, Jepang. Dina meneliti tentang dinamika dan struktur komunitas ekosistem di pertanian, penelitiannya juga mempelajari tentang bagaimana sistem *resistant* dan *resilient* terhadap lingkungan yang disebabkan oleh manusia.

**Budi Ramadhan Ritonga** lahir di Rantauprapat 10 Februari 1993. Mengawali pendidikan Sekolah Dasar di MIN 3 Padang Bulan Rantauprapat dilanjutkan ke MTs dan MAK di Pesantren Modern Daar Al Uluum Asahan-Kisaran. Menyelesaikan S1 nya di UIN Suska Riau. Karya tulis lainnya adalah Makna Kata Qadha Dalam Al-Qur'an (2014) yang diterbitkan LPPM UIN Suska Riau. Saat ini merupakan Ketua Bidang Politik Hukum DPP HIMA PERSIS.

**dr. Farindira Vesti Rahmasari, MSc** merupakan alumni dari Program Studi Pendidikan Dokter FKIK UMY, yang sejak tahun 2016 tercatat sebagai dosen di program studi tersebut. Telah menyelesaikan program master di departemen Imunologi dan Biologi Molekular Kedokteran Tropis Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini sedang menempuh studi S3 di bidang *Molecular Medicine*, Mahidol University, Thailand.

**Dina Wahyu Trisnawati** memperoleh gelar sarjana di departemen *plant protection*, Universitas Gadjah Mada, Indonesia. Kemudian melanjutkan studinya di bidang Agroekologi

di Universitas Yamagata, dan meraih gelar PhD di United Graduate School of Agricultural Science, Iwate University, Jepang. Dina meneliti tentang dinamika dan struktur komunitas ekosistem di pertanian, penelitiannya juga mempelajari tentang bagaimana sistem *resistant* dan *resilient* terhadap lingkungan yang disebabkan oleh manusia.