

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Provinsi Riau merupakan salah satu provinsi di Sumatera yang sebagian besar merupakan dataran rendah. Luas daratan Provinsi Riau yaitu 9,4 juta ha, sekitar 40% (3,9 ha) merupakan dataran rendah bergambut dan sebagian diantaranya dipengaruhi oleh pasang surut (Darjono, 2005). Akan tetapi, lahan gambut yang terdapat di Provinsi Riau kini mengalami kritis akibat kebakaran yang terjadi beberapa tahun belakangan ini. Kebakaran hutan dan lahan yang melanda Provinsi Riau terjadi selain karena faktor alam, kebakaran juga terjadi karena berbagai macam tindakan dari para oknum yang memiliki kepentingan atas lahan tersebut.

Kebakaran hutan dan lahan gambut merupakan salah satu penyebab utama kerusakan hutan yang dapat mengganggu kelestarian hutan. Dampak kebakaran hutan dan lahan dari aspek ekologi maupun ekonomi sangat besar. Secara ekologi dampak kebakaran hutan seperti terganggunya organisme dengan lingkungan dan fungsi alam, sedangkan secara ekonomi kebakaran hutan akan mengakibatkan manfaat-manfaat sumber daya hutan tersebut menjadi hilang. Hilangnya manfaat sumberdaya hutan ini mengakibatkan kerugian material yang sangat besar.

Permasalahan tentang kebakaran hutan dan lahan gambut ini telah menjadi isu nasional yang patut mendapat perhatian serius dari pemerintah. Kejadian ini terjadi setiap tahun secara berulang, khususnya di Provinsi Riau dan Provinsi lainnya. Ekosistem gambut yang ada di Riau menjadi potensi utama kebakaran menjadi semakin parah. Lahan gambut diubah fungsinya menjadi areal perkebunan, dengan kondisi kering. Sifat lahan gambut jika terbakar sulit untuk dipadamkan, karena kedalaman gambut di bawah tanah yang bisa mencapai sepuluh meter.

Struktur ekosistem gambut sebetulnya sudah dipahami oleh pemerintah, dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut. Berbagai upaya pengendalian telah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah, seperti pemantauan titik panas, penyusunan dan sosialisasi Peraturan Perundangan, pembentukan lembaga - lembaga pengendalian kebakaran hutan dan lahan, melakukan koordinasi vertikal-horizontal atau pusat-daerah, kampanye, penyuluhan, apel siaga, patroli pencegahan, inventarisasi penyebab kebakaran dan pembuatan peta rawan kebakaran.

Tahun 2015 menjadi tahun terburuk dalam sejarah kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dalam 18 tahun terakhir. Pemerintah

mencatat, seluas 2,6 juta hektar hutan dan lahan terbakar sepanjang Juni hingga November 2015, memicu kabut asap pekat sehingga menimbulkan masalah nasional. Tidak hanya menghancurkan kekayaan hayati, kebakaran ini juga mengganggu perekonomian, pendidikan, mengancam kesehatan puluhan ribu jiwa, bahkan menelan korban jiwa. Setidaknya 19 orang meninggal dunia dan 500.000 penduduk menderita infeksi saluran pernafasan akut. Kabut asap akibat kebakaran ini juga memaksa penutupan sekolah selama 34 hari. Pada Oktober 2015 itu, 24.773 sekolah ditutup dan 4.692.537 siswa diliburkan (World Bank, 2016).

Kerugian ekonomi akibat kebakaran ini ditaksir mencapai Rp 221 triliun (World Bank, 2016). Hal ini belum memperhitungkan dampak kerugian yang bersifat jangka panjang yang akan dialami bagi anak-anak yang menghirup kabut asap akibat kebakaran. Padahal, beberapa penelitian menunjukkan, paparan jangka panjang terhadap polusi kabut asap berkorelasi dengan peningkatan penyakit gangguan jantung dan pernapasan kronis. Sebuah studi tentang efek dari krisis kabut asap Indonesia tahun 1998 terhadap kematian janin, bayi, dan anak balita menunjukkan bahwa polusi udara menyebabkan jumlah anak-anak yang mampu bertahan hidup menurun sebesar 15.600 anak (World Bank, 2016).

Kebakaran hutan dan lahan ini sebenarnya warisan masalah dari pengelolaan gambut di masa lampau. Setidaknya, selama 18 tahun kebakaran rutin di negeri ini terjadi di musim kemarau, bahkan dampaknya semakin menyengsarakan rakyat. Kebakaran terutama terjadi di lahan gambut yang telah terkonversi menjadi perkebunan skala luas yang telah mengantongi izin pembukaan lahan dari rezim sebelumnya. Praktik pengeringan lahan gambut dengan membuat kanal-kanal besar lazim dilakukan dalam menyiapkan tanaman perkebunan.

Kebakaran hutan dan lahan ini juga berdampak pada memanasnya hubungan diplomatik Indonesia dengan negara tetangga, khususnya dengan Singapura dan Malaysia. Kedua negara ini mendapat kiriman asap pekat sehingga mengganggu kondisi ekonomi dan kesehatan warga mereka. Bahkan, secara global, Indonesia juga menjadi sorotan negara-negara lain akibat besarnya emisi gas rumah kaca yang tercipta dari kebakaran ini. Kondisi ini menyulitkan posisi Presiden Joko Widodo yang waktu itu hendak mengikuti Leader Event Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Perubahan Iklim di Paris, pada 30 November 2015 (www.bbc.com: 2019). Namun demikian, Presiden Joko Widodo menunjukkan kepemimpinannya dengan menyiapkan jalan keluar dan optimisme untuk mengatasi masalah laten yang dihadapi Indonesia ini.

Untuk mempercepat pemulihan kawasan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut akibat kebakaran hutan dan lahan, salah satu usaha pemerintah dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan adalah dengan membentuk Badan Restorasi Gambut Republik Indonesia. Badan Restorasi Gambut Republik Indonesia adalah salah satu lembaga nonstruktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Restorasi Gambut sendiri berdiri pada tanggal 6 Januari 2016 melalui Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut. Badan Restorasi Gambut ini bekerja secara khusus, sistematis, terarah, terpadu dan menyeluruh untuk mempercepat pemulihan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut yang rusak terutama akibat kebakaran dan pengeringan.

Pada tanggal 14 September 2016, BRG telah menyelesaikan peta indikatif restorasi gambut dengan menetapkan 2.492.527 hektar areal terdegradasi yang perlu direstorasi. Sebanyak 30% dari 2,4 juta hektar lahan gambut ditargetkan mulai dilakukan pada tahun 2016, 20% prioritas restorasi lahan gambut masing-masing akan menjadi capaian target restorasi di tahun 2017, 2018, dan 2019, serta 10% di tahun 2020. Pada tahun ini pula disiapkan exit strategy dan kemudian dilanjutkan dengan program Percepatan Pengelolaan Tata Kelola Gambut Lestari di periode selanjutnya (Badan Restorasi Gambut, 2016). Konsesi yang

berada di kubah gambut sekitar 590 ribuan hektar. Di areal restorasi juga terdapat areal masyarakat baik yang dikuasai dengan klaim adat maupun bukan. Selain itu ada pula areal yang belum jelas status penguasaannya. Total luas areal ini mencapai 1,1 juta hektar dengan 200 ribuan hektar terdapat di kubah gambut (Badan Restorasi Gambut, 2017:5).

Kebakaran yang intensif terjadi setiap tahun di wilayah ini, (BRG) Badan Restorasi Gambut melaksanakan beberapa kebijakan berupa program dalam penanggulangan bencana yang ada di Muara Dua Kecamatan Siak Kecil antara lain: 1) Pelaksanaan Program Desa Peduli Gambut (DPG), 2) Pembangunan Konstruksi Infrastruktur Lahan Gambut, 3) Pelaksanaan Revegetasi dan Revitalisasi Ekonomi Masyarakat. Dari terbentuknya program tersebut ada pekerjaan rumah dalam lima tahun ke depan dari sejak dibentuknya program BRG yaitu: (1) penguatan kebijakan pelaksanaan restorasi gambut; (2) perencanaan, pengendalian dan kerja sama penyelenggaraan restorasi gambut; (3) pemetaan kesatuan hidrologis gambut; (4) penetapan zonasi fungsi lindung dan fungsi budidaya; (5) pelaksanaan konstruksi infrastruktur pembasahan (*rewetting*) gambut dan segala kelengkapannya; (6) penataan ulang pengelolaan areal gambut terbakar; (7) pelaksanaan sosialisasi dan edukasi restorasi gambut; (8) pelaksanaan supervisi

dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan infrastruktur di lahan konsesi; dan (9) pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Presiden (Badan Restorasi Gambut, 2019).

Desa Muara Dua merupakan bagian wilayah administrasi Kecamatan Siak Kecil yang berada di dalam area KHG Sungai Siak Kecil - Sungai Siak. Desa Muara Dua termasuk ke dalam wilayah rencana restorasi 2 juta hektar lahan dari BRG. Berdasarkan RTT BRG 2018, kegiatan restorasi di Desa Muara Dua merupakan pembangunan infrastruktur pembasahan berupa pembuatan sekat kanal sebanyak 21 unit. Berdasarkan hasil observasi langsung ke lapangan pada 2019, tim BRG mengunjungi 3 unit sekat kanal yang dibangun pada tahun 2018 oleh pihak BRG yang merupakan bagian dari kegiatan pembangunan infrastruktur pembasahan gambut (PIPG) melalui Tugas Pembantuan. PIPG di Muara Dua pada tahun 2018 dilaksanakan oleh Kelompok Masyarakat (Pokmas) Maju Bersama Bengkalis dan Pokmas Jati Mulyo.

Pada sekitar Februari - Maret 2019, terjadi karhutla di Desa Muara Dua di lokasi yang cukup jauh dari sekat kanal, yaitu sekitar 2 km. Upaya pemadaman kebakaran dilakukan bersama-sama antara warga, MPA, perangkat desa, dan aparat keamanan. Kendala ketika memadamkan api adalah tidak adanya sekat kanal yang berada di

wilayah tersebut, sehingga tidak tersedianya sumber air yang cukup untuk memadamkan kebakaran. Lahan terbakar merupakan milik individu yang di sekitarnya merupakan perkebunan sawit. Melihat vegetasi yang ada, indikasinya di lahan bekas terbakar kemungkinan besar juga dipersiapkan untuk tanaman baru sawit.

Hal ini perlu mendapat perhatian lebih lanjut dari para pemangku kepentingan, terutama karena lokasi terbakar yang akan dimanfaatkan untuk budidaya kelapa sawit ini merupakan area gambut dalam. Budidaya kelapa sawit dapat menjadi sumber ekonomi masyarakat setempat, namun pemanfaatan lahan gambut harus mempertimbangkan keberlanjutan keseluruhan ekosistem. Tim BRG mengukur kedalaman gambut di lokasi terbakar. Dari dua titik pengukuran yang diambil, kedalaman gambut di area tersebut lebih dari 7 meter. Di lokasi bekas terbakar juga terdapat papan pemberitahuan bahwa lokasi tersebut sedang dalam penyelidikan polisi, namun belum ada kelanjutan dari penyelidikan dimaksud, justeru persoalan konflik lahan antara perusahaan dengan masyarakat di Desa Muara Dua dimana masyarakatnya menjadi korban kriminalisasi dari perusahaan lebih cepat penanganannya.

Kebijakan restorasi gambut merupakan kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah dengan tujuan untuk mengatasi masalah

kebakaran hutan dan lahan. Kebijakannya dituangkan dalam peraturan perundangan (Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut) agar mempunyai kekuatan mengikat dan dipatuhi seluruh anggota masyarakat dalam pelaksanaannya. Mengingat banyak pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan, antara lain: gubernur beberapa daerah (Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Papua), beberapa kementerian (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ BPN, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Sekretariat Wakil Presiden, Badan Informasi Geospasial, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Sekretariat Kabinet, Kantor Staf Presiden, Sekretaris Wakil Presiden), perguruan tinggi, lembaga penelitian, profesional, dan unsur masyarakat.

Berbagai pemangku kepentingan tersebut bekerja bersama-sama di bawah koordinasi Badan Restorasi Gambut (BRG). Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas BRG di daerah, kelembagaan

BRG juga dibentuk di 7 provinsi yang akan dilakukan restorasi gambut. Lembaga tersebut bernama Tim Restorasi Gambut Daerah (TRGD). Namun pada saat penelitian, baru 6 provinsi yang sudah terbentuk TRGD. Provinsi Papua masih dalam proses pembentukan.

Sebagai sebuah kebijakan publik, kebijakan restorasi gambut bersifat tidak permanen dan dibuat sekali untuk rentang waktu tertentu. Kebijakan restorasi gambut akan dilaksanakan dalam waktu 5 tahun (2016 – 2020) dengan target restorasi ekosistem gambut seluas 2 juta hektare di 7 provinsi di Indonesia, yakni Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua. Adapun target capaian setiap tahunnya adalah tahun 2016 seluas 30%; tahun 2017 seluas 20%; tahun 2018 seluas 20%; tahun 2019 seluas 20%; dan tahun 2020 seluas 10%.

Dengan prioritas perencanaan dan pelaksanaan target di tahun 2016 dimulai dari Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah, Kabupaten Musi Banyuasin dan Kabupaten Ogan Komering Ilir Provinsi Sumatera Selatan, serta Kabupaten Kepulauan Meranti Provinsi Riau. Mengacu pendapat Jann & Wegrich (2007), dalam pelaksanaan kebijakan ada tiga unsur utama yang harus ada, yaitu spesifikasi rincian program, alokasi sumber daya, dan keputusan.

Program pemetaan Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG), melakukan zonasi dan rezonasi fungsi budidaya dan lindung, melakukan pembasahan gambut, dengan antara lain membangun berbagai konstruksi sekat kanal, menimbun kanal atau membangun sumur bor untuk pencegahan kebakaran gambut, penataan ulang pengelolaan areal gambut terbakar, melakukan supervisi dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan infrastruktur restorasi gambut di lahan konsesi, dan melakukan edukasi, sosialisasi dan menjalin kemitraan dengan para pihak merupakan kebijakan Badan Restorasi Gambut (BRG) dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut serta mempercepat pemulihan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut yang rusak terutama akibat kebakaran dan pengeringan. Sehingga kelestarian hutan dan lahan gambut terjaga dan memberikan manfaat bagi masyarakat dalam pengelolaan potensi hutan sebagai output dalam mengukur sejauhmana implementasi kebijakan sesuai dengan target yang ingin dicapai.

Oleh karena itu penelitian ini akan dilakukan melalui pendekatan *Implementasi Kebijakan Publik* untuk melihat dengan jelas tentang bagaimana implementasi kebijakan pemangku kepentingan termasuk Badan Restorasi Gambut (BRG) dalam rangka pengelolaan hutan dan lahan gambut yang dianggap riskan dan mudah terbakar dan sulit untuk

dipadankan yang ada di Kecamatan Siak Kecil Kabupaten Bengkalis. Berdasarkan hal itu penulis ingin: (1) memetakan persoalan kebakaran yang terjadi dalam setiap tahun. (2) menganalisis pelaksanaan BRG dan lembaga terkait dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut. (3) BRG mengumpulkan inovasi dan praktik PLTB (Pengolahan Lahan Tanpa Bakar) sebanyak mungkin, beberapa metode PLTB kemudian dilatihkan dan diujicobakan.

Study tentang implementasi kebijakan BRG dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut ini, penulis akan menjadikan Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil, Kabupaten Bengkalis sebagai objek studi kasusnya. Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil dipilih karena beberapa alasan; *Pertama*, Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil merupakan salah satu Desa yang telah mendapatkan beberapa program dari BRG. *Kedua*, Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil merupakan Desa yang wilayahnya 80 % berlahan gambut dan mudah terbakar. *Ketiga*, Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil hampir setiap tahun selalu terjadi kebakaran.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta hasil pengamatan, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Badan Restorasi Gambut (BRG) dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut di Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil?
2. Bagaimana hasil dari penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil Kabupaten Bengkalis?

1.3 Tujuan Penelitian

Pada umumnya sebuah penelitian ilmiah yang senantiasa memiliki tujuan, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini ialah;

1. Untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Badan Restorasi Gambut (BRG) dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan gambut di Desa Muara Dua Kecamatan Siak Kecil.
2. Melakukan penggalan untuk mengetahui hasil dari program restorasi gambut di Desa Muara Dua.
3. Untuk mendeskripsikan keterlibatan masyarakat dan pemerintah terkait dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi tambahan bahan kajian yang berkaitan dengan studi tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya penelitian ini maka dapat memberikan masukan bagi berbagai pihak khususnya kepada Badan Restorasi Gambut (BRG) dan pemerintah terkait, dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Sehingga kedepannya dapat dijadikan referensi dalam kerangka peningkatan melestarikan hutan dan lahan gambut dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.