

# Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Lahan Gambut di Indonesia: Konflik Pelaksanaan Restorasi Lahan Kawasan Hutan Tanaman Industri

## *The Implementation of Land and Forest Fire Management Policy in Indonesia: Conflict on Restoration of Industrial Plantation Forest Areas*

Yessi Yolanda Sarah \*

Pascasarjana Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Indonesia

Diterima: 22 Desember 2020; Direview: 05 Januari 2021; Disetujui: 30 Januari 2021

\*Corresponding Email: [chiethathek@gmail.com](mailto:chiethathek@gmail.com)

### Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan dan konflik antar aktor dalam merestorasi lahan gambut di Kawasan HTI Provinsi Riau. Metode penelitian ini adalah kualitatif. Data sekunder diperoleh melalui studi literatur, atau dari sumber tulisan lain yang dalam upaya perolehan datanya tidak berinteraksi secara langsung dengan objek penelitian. Beberapa data sekunder yang digunakan peneliti ialah dokumentasi dan data yang berisikan informasi dengan tema implementasi kebijakan, baik dari media elektronik maupun cetak. Hasil Penelitian menunjukkan faktor penghambat ketercapaian kinerja BRG adalah Pertama, Tumpang tindih kebijakan terkait area/peta restorasi antara pelaksana kegiatan yaitu BRG dan KLHK yang menyebabkan konflik. Kedua, Koordinasi antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan restorasi sehingga Pemerintah Provinsi Riau tidak proaktif dalam menyokong agenda restorasi. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau pun tidak memiliki peran yang cukup besar dalam pelaksanaan agenda restorasi gambut di Riau. Ketiga, Ketidakproaktifan Pemerintah Provinsi Riau ditengarai oleh ketakutan akan terganggunya sektor Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Kelapa Sawit akibat restorasi gambut Hal ini terkait dengan agenda pembangunan daerah itu sendiri. Terganggunya dua sektor tersebut tentunya berimplikasi bagi ekonomi Provinsi Riau secara keseluruhan.

**Kata Kunci:** Aktor Politik; Konflik Politik; Kebijakan; Kebakaran Lahan Gambut.

### Abstract

*The purpose of this study was to analyze the implementation of policies and conflicts between actors in restoring peatlands in HTI areas in Riau Province. This research method is qualitative. Secondary data is obtained through literature studies, or from other written sources that do not interact directly with the object of research in order to obtain data. Some of the secondary data used by researchers are documentation and data containing information on the theme of policy implementation, both from electronic and print media. The results of the study show that the inhibiting factors for the achievement of BRG's performance are First, overlapping policies related to the restoration area / map between the executors of activities, namely BRG and KLHK, which causes conflict. Second, coordination between central and local governments in the implementation of restoration so that the Riau Provincial Government is not proactive in supporting the restoration agenda. The Riau Province Environment and Forestry Service does not have a significant role in implementing the peatland restoration agenda in Riau. Third, the inactivity of the Riau Provincial Government is indicated by the fear of disruption to the Industrial Plantation Forest (HTI) and Oil Palm sectors due to peat restoration. This is related to the regional development agenda itself. The disruption of these two sectors has implications for the economy of Riau Province as a whole.*

**Keywords:** Political Actors; Political Conflict; Policies; Peatland Fires.

**How to Cite:** Sarah, Y.Y., (2021). Implementasi Kebijakan Penanggulangan Kebakaran Lahan Gambut di Indonesia: Konflik Restorasi Kawasan Hutan Taman Industri. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*. 3 (3): 1076-1088



## PENDAHULUAN

Penanggulangan kebakaran hutan dan lahan (karhutla) merupakan agenda kerja Pemerintahan Indonesia sejak tahun 1997 sampai saat ini. Hal ini dikarenakan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun saat kemarau tiba. Kejadian Karhutla tahun 2015 telah membakar hutan dan lahan seluas 2,61 juta hektar merupakan kebakaran terparah yang terjadi sejak tahun 1997 (lihat tabel 1).

Tabel 1.

### Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) di Indonesia Tahun 2014-2019

Tahun	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Luas (ha)	44.411,36	2.611.411,44	438.363,19	165.483,92	529.266,64	1.592.010,00

Sumber: KLHK 2019

Permasalahan Kebakaran hutan dan lahan bukan hanya memberi kerugian serius bagi lingkungan saja tetapi mempengaruhi seluruh aspek kehidupan sosial dan ekonomi. Kebakaran hutan tahun 2015 mengakibatkan lumpuhnya perekonomian di wilayah Riau, Jambi dan beberapa daerah Kalimantan, begitu juga dengan kondisi kesehatan masyarakat yang memprihatinkan di daerah tersebut. Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia juga merugikan negara lain seperti Malaysia dan Singapura karena terkena asap kebakaran di wilayah Sumatera dan Kalimantan (detik.com, 2015).

Beberapa penelitian menunjukkan kebijakan Pemerintah telah berupaya menangani Karhutla baik dalam bentuk peraturan maupun program akan tetapi Karhutla tetap terjadi. Hal ini disebabkan oleh masalah dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan seperti kelemahan koordinasi antar lembaga terkait, ketidakjelasan pembagian kewenangan dan tanggung jawab di antara lembaga yang sesuai, bentuk kelembagaan bersifat ad hoc, kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum terpadu, lemahnya penegakan hukum anggaran terbatas (Novra & Fazrias, 2008) dalam (Budiningih, 2017). Adapun lembaga formal yang dibentuk pemerintah menanggulangi kebakaran belum efektif sementara di desa telah terbentuk regu-regu pencegahan kebakaran hutan (Akbar, 2012).

Permasalahan kebakaran hutan tidak bisa terlepas dari permasalahan lahan gambut yang ada di Indonesia. Lahan gambut didefinisikan sebagai lahan dengan tanah jenuh air, terbentuk dari endapan yang berasal dari penumpukkan sisa-sisa (residu) jaringan tumbuhan masa lampau yang melapuk, dengan ketebalan lebih dari 50 cm (Rancangan Standar Nasional Indonesia-R-SNI, Badan Sertifikasi Nasional, 2013) Kandungan C organik yang tinggi dan dominan berada dalam kondisi tergenang (an- aerob) menyebabkan karakteristik lahan gambut berbeda dengan lahan mineral, baik sifat fisik maupun kimianya. Kandungan karbon yang relatif tinggi berarti lahan gambut dapat berperan sebagai penyimpan karbon. Menurut Hardjowigeno (1986) dalam (Wasis, 2013), pembentukan tanah gambut merupakan proses geonetik yaitu pembentukan tanah yang disebabkan oleh proses deposisi dan transportasi, berbeda dengan proses pembentukan tanah mineral yang pada umumnya merupakan proses pedogenik. Lahan gambut memiliki arti penting sebagai cadangan terbesar karbon dunia dan merupakan sistem penyangga kehidupan, menjadi sumber air, sumber pangan, menjaga kekayaan keanekaragaman hayati, serta berfungsi sebagai pengendali iklim global.

Lahan gambut memiliki peran yang penting untuk pemeliharaan dan menjaga keseimbangan lingkungan sebagai reaevoir air dan carbon storage. Pemerintah Indonesia mengakui 149.056 km<sup>2</sup> lahan gambut di Indonesia, dengan deposit yang luas mencakup wilayah terpencil dan pusat populasi utama di sekitar tiga pulau terbesarnya (Kalimantan: 28—32% dari total luas lahan gambut Indonesia; Sumatra: 34% — 43%; Papua: 25% — 38%; (Waren et al., 2017). Lahan gambut juga memberikan berbagai layanan ekosistem penting bagi masyarakat setempat, termasuk menjaga kualitas udara dan air, menyediakan sumber daya hutan kayu dan non-kayu, dan mendukung populasi ikan untuk konsumsi lokal (Catau, 2016).



Melihat pentingnya perhatian terhadap pengelolaan lahan gambut di tingkat internasional terdapat Konvensi Keanekaragaman Hayati (CBD), Kerangka Kerja PBB tentang Konvensi Perubahan Iklim (UNFCCC) dan Konvensi Ramsar. Pada tingkat regional, melalui ASEAN, Indonesia telah terlibat dalam penyusunan dokumen "Strategy and Action Plan for Sustainable Management of Peatlands in ASEAN Member Countries (2006-2007)" (Sitorus, 2018). Indonesia memiliki sekitar 14,83 juta hektar lahan gambut sehingga tergolong sebagai negara dengan lahan gambut tropika terluas keempat di dunia setelah Uni Soviet, Kanada, dan Amerika Serikat (incas-indonesia.org,2020). Oleh sebab itu apabila membahas tentang kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tidak bisa terlepas dari kebijakan pengelolaan gambut itu sendiri. Jika dilihat pada tingkat nasional, Indonesia mengalami pasang surut pengelolaan gambut dari masa ke masa. Berbagai kebijakan, program, dan regulasi telah dikeluarkan oleh pemerintah dalam merespon masalah seputar pengelolaan lahan gambut ini dimana beberapa di antaranya gagal, tepat sasaran, atau bahkan perlu dikaji ulang. Misalnya proyek pengembangan lahan gambut satu juta hektar di Kalimantan Tengah yang diluncurkan pada 1995 mengubah lahan gambut menjadi lahan penanaman padi. Proyek tersebut gagal total, padi tidak bisa tumbuh dengan baik karena gambut yang dikeringkan berlebihan menjadi rusak. Gambut menjadi kering pada musim kemarau sehingga memicu kebakaran (Sitorus,2018).

Dampak Karhutla tahun 2015 seperti menjadi tamparan keras bagi pemerintah untuk serius membuat kebijakan yang tepat dalam penanggulangan masalah ini khususnya pengelolaan lahan gambut. Permasalahan lingkungan ini menyelubungi banyak aspek yang menuntut langkah pemerintah menjadi pusat perhatian seperti terbukanya pemerintah terhadap dukungan dan investasi asing yang menyaratkan perbaikan kualitas lingkungan hidup, menguatnya dorongan publik terhadap perbaikan kualitas lingkungan dan isu perubahan iklim, semakin terbukanya struktur kesempatan politik membuat isu konservasi dan perbaikan lingkungan hidup masuk dalam agenda pemerintah (Qodriyatun,2017). Hal ini ditandai dengan banyaknya kebijakan yang dilakukan dari tahun-tahun sebelumnya. Terdapat 6 kebijakan di bawah pemerintahan Joko Widodo yang ditetapkan pada tahun 2015 salah satunya Perpres No.1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut (BRG). Pembuatan Badan ini sebagai langkah cepat pemerintah dalam menanggulangi dampak kebakaran apakah bisa dikatakan bentuk keseriusan pemerintah dalam penanggulangan atau tidak.

Perpres No.1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut merupakan salah satu kebijakan yang diambil pemerintah dalam mengatasi Karhutla yang terjadi sepanjang tahun 2015. Ada tiga sasaran yang ingin dicapai melalui kebijakan tersebut, yaitu: (1) pemulihan hidrologi, vegetasi, dan daya dukung sosial-ekonomi ekosistem gambut yang terdegradasi; (2) perlindungan ekosistem gambut bagi penyangga kehidupan; dan (3) penataan ulang pengelolaan (pemanfaatan) ekosistem gambut secara berkelanjutan (Perpres No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut). Presiden Jokowi menegaskan bahwa Badan Restorasi Gambut (BRG) bertugas mengatur dan memfasilitasi restorasi 2 juta hektar lahan gambut di Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua dalam lima tahun. Target capaian restorasi gambut per tahun 2016 sebesar 30%, tahun 2017 sebesar 20%, tahun 2018 sebesar 20%, tahun 2019 sebesar 20%, dan tahun 2020 sebesar 10%. Perencanaan dan pelaksanaan restorasi gambut 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 ([www.pantaugambut.id](http://www.pantaugambut.id)).

Kasus karhutla adalah sebuah krisis ekologi yang berpangkal pada ketidaksetaraan relasi kuasa diantara aktor yang terlibat didalamnya. Perkembangan kasus karhutla tidak bisa dilepaskan dari ekspansi industri berbasis lahan dan hutan, seperti perkembangan perusahaan kayu (HPH/HTI) sejak tahun 1970-an dan perkebunan kelapa sawit sejak tahun 1990-an. Dominasi perusahaan sebagai aktor yang paling berpengaruh dalam tata kelola hutan dan lahan. Permasalahan seputar kerusakan gambut tidak dapat dilepaskan dalam masalah pembangunan di Indonesia terutama untuk sektor-sektor berbasis lahan, seperti pertanian, perkebunan, kehutanan, pertambangan, dan infrastruktur.



Dalam konteks lahan gambut, batasan-batasan dirumuskan dan ditetapkan melalui berbagai regulasi guna mengendalikan kegiatan pembangunan agar perubahan-perubahan yang terjadi sesuai dengan tujuan, sekaligus untuk mengelola resiko dampak-dampak negatif yang mungkin terjadi agar tetap dalam batas-batas tertentu yang dapat ditoleransi. Pada kenyataannya, praktik penggunaan lahan gambut di lapangan cenderung kurang terkendali dan telah menyebabkan kerusakan yang cukup masif. Praktek penggunaan lahan yang terencana melalui izin-izin konsesi kehutanan dan perkebunan beroperasi pada lahan gambut, termasuk pada lahan gambut yang belakangan ditetapkan sebagai Fungsi Lindung Ekosistem Gambut. Pemerintah daerah masih bertumpu pada sektor berbasis lahan untuk menggerakkan ekonomi daerah dan menjangking pendapatan asli daerahnya. Persoalan tenurial dan kemantapan kawasan baik secara legal maupun aktual menambah tingkat kompleksitas permasalahan di lapangan. Hal ini merupakan masalah yang dihadapi BRG dalam mengimplementasikan kebijakannya.

Hasil penelitian yang dilakukan (Budiningih, 2017) menunjukkan bahwa koordinasi antar instansi pemerintah terjadi dalam konteks pemadaman kebakaran. Kinerja yang dihasilkan kurang optimal ditinjau dari capaian target pemadaman. Faktor yang memengaruhi koordinasi adalah kewenangan, komunikasi, kontrol dan kepemimpinan. Koordinasi perlu ditingkatkan dalam konteks pencegahan Karhutla mengingat pemadaman api di lahan gambut relatif sulit dikendalikan.

Sementara itu (Susanto, 2020) Hasil penelitian ini antara lain masih adanya pertentangan masyarakat terhadap implementasi kebijakan restorasi gambut, khususnya terkait pembangunan skat kanal dan sumur bor yang dianggap merugikan maupun program revitalisasi yang tidak sesuai dengan harapan dan keinginan masyarakat. Masyarakat ternyata masih banyak yang tidak tahu tentang program restorasi gambut yang digagas oleh pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa sosialisasi dan komunikasi mengenai program restorasi gambut masih sangat perlu untuk ditingkatkan.

Penelitian mengenai kebijakan restorasi gambut juga dilakukan oleh (Qodriyatun, 2019) hasil penelitiannya menunjukkan bahwa pemerintah daerah Provinsi Sumatera Selatan lebih siap melaksanakan kebijakan restorasi gambut, terlihat dari program yang dilaksanakan, sumber daya yang disiapkan, dan komitmen kepala daerah dalam pelaksanaan kebijakan. Namun pelaksanaan kebijakan terkendala oleh tidak adanya regulasi untuk mendukung pelaksanaan kebijakan di daerah. Untuk itu, ke depan perlu ada: (1) koordinasi antara pemerintah pusat dengan daerah dalam setiap rencana kegiatan; (2) regulasi yang mendukung pemanfaatan dana donor untuk pelaksanaan restorasi gambut di daerah; (3) pemetaan sosial dan pemetaan ekonomi dalam pemetaan KHG; (4) evaluasi moratorium izin di lahan gambut; dan (5) peningkatan penegakan hukum.

Pembahasan ini menimbulkan pertanyaan untuk dikaji lebih jauh yaitu Bagaimana konflik antar aktor pelaksanaan kebijakan Restorasi lahan gambut di kawasan HTI di Provinsi Riau.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini akan dilaksanakan di Provinsi Riau. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. Creswell & Creswell (2017) mengatakan penelitian kualitatif adalah penelitian yang mengandalkan data berupa teks dan gambar, memiliki langkah-langkah unik dalam analisis datanya, dan bersumber dari strategi penelitian yang berbeda-beda. Penelitian kualitatif memiliki beberapa kelebihan antara lain memiliki peluang yang besar untuk mengeksplorasi keyakinan dan sikap, dapat menjelaskan "mengapa" dan "bagaimana," bukan sekedar "apa" serta lebih mengandalkan pada tindakan dan pikiran responden. Pada penelitian ini, setelah peneliti mengumpulkan data dalam bentuk hasil wawancara, dokumentasi, dan observasi maka untuk selanjutnya data tersebut akan dianalisis lebih mendalam lagi sehingga membentuk suatu kesimpulan ilmiah-alamiah yang dapat diterima oleh berbagai kalangan, terutama dalam kajian studi ilmu politik.

Beberapa alasan memilih metode ini yaitu: pertama, menyesuaikan metode ini lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak (kompleks/heterogen). Kedua, metode ini





menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. Dan yang ketiga, metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Moleong, 2011). Peneliti memilih penelitian kualitatif dengan studi kasus mengenaikonflik pelaksanaan restorasi lahan gambut di kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) Indonesia tahun 2019 untuk dianalisis lebih mendalam.

Pemilihan informan didasarkan pada individu yang dianggap mengetahui atau terlibat langsung dalam kasus penelitian, yakni: Kepala Kelompok Kerja Anggaran, Hukum dan Kebijakan (BRG), Kepala Sub Direktorat Inventarisasi dan Penetapan Pada Direktorat Pengendalian Kerusakan Gambut (KLHK), dan WALHI wilayah Riau. Data sekunder merupakan data pendukung penelitian yang berfungsi sebagai alternatif tambahan untuk analisa penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi literatur, atau dari sumber tulisan lain yang dalam upaya perolehan datanya tidak berinteraksi secara langsung dengan objek penelitian. Beberapa data sekunder yang digunakan peneliti ialah dokumentasi dan data yang berisikan informasi dengan tema implementasi kebijakan, baik dari media elektronik maupun cetak.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Implementasi Kebijakan dalam Merestorasi Lahan Gambut Di Kawasan HTI Provinsi Riau

Proses pengambilan kebijakan selalu diwarnai dengan konflik-konflik politik. Ramlan Surbakti (1993) dalam (Supriyanto, 2013) menjelaskan bahwa konflik politik yang terjadi antar kelompok dalam proses pengambilan sebuah kebijakan pada dasarnya karena masing-masing kelompok berupaya keras untuk mendapatkan dan/atau mempertahankan sumber yang sama dan jumlahnya terbatas, misalnya jabatan politis, kekuasaan, pengaruh ataupun legitimasi dan pengakuan dari masyarakat. Konflik politik berakhir manakala telah tercapai suatu consensus bersama antar aktor politik dalam suatu pengambilan kebijakan. Tingginya konstelasi perbedaan kepentingan telah menyebabkan kegiatan restorasi gambut di tingkat tapak seringkali hanya bisa dilakukan secara parsial pada lokasi-lokasi tertentu saja, sementara lokasi-lokasi lain yang seharusnya diberi perlakuan sulit tersentuh karena resistensi dari pihak-pihak yang “menguasai” kawasan.

Pelaksanaan kebijakan BRG juga tidak terlrpas dari konflik tersebut. Berdasarkan laporan BRG mengenai perhitungan capaian kinerja, capaian realisasi penyerapan anggaran, efektifitas dan efesiensi kegiatan pelaksanaan restorasi gambut selama tahun 2018 (lihat tabel 2) dapat dikatakan baik karena lebih dari 85% target indikator kinerja tercapai. BRG dibantu para pihak telah melakukan upaya pemulihan lahan gambut seluas 307.953 Ha dari target Renstra BRG di tahun 2018 yaitu seluas 400.000 Ha., maka capaian tahun 2018 adalah sebesar 76,99% melalui sumber dana APBN dan 119,62% melalui tambahan alokasi dana Mitra. Pembangunan infrastruktur pembasahan gambut yang dilakukan oleh BRG mampu memberi dampak seluas 307.589 Ha sedangkan yang dilaksanakan bersama mitra seluas 170.542 Ha lahan gambut yang terpulihkan. Capaian ini sebagian besar terdapat pada kanal-kanal besar di Kalimantan Tengah. Capaian realisasi penyerapan anggaran masuk dalam kategori cukup, karena realisasi penyerapan anggaran BRG di Tahun 2018 masih berada di bawah angka 90%, Kinerja BRG di Tahun 2018 lebih efektif dibandingkan tahun 2016 dan 2017 dan lebih efisien (BRG.go.id).

Tabel 2. Capaian BRG Berdasarkan Indikator Tujuan s.d 2018

No	Mandat Perpres No.1 Tahun 2016	Capaian s.d 2018
1	Pelaksanaan koordinasi dan penguatan kebijakan pelaksanaan restorasi gambut; APBN;	- Terbangunnya kelembagaan BRG - Terbentuknya TRGD di 7 Provinsi - Terlaksananya kegiatan dan anggaran melalui APBN
2	Perencanaan, pengendalian dan kerja sama penyelenggaraan restorasi gambut;	- Penyusunan dokumen RREG Nasional dan RREG 7 Provinsi di 36 KHG seluas 7.537.647 ha - Penyusunan Dokumen Rencana Kontingensi Restorasi Gambut di 36 KHG



		seluas 7.537.647 ha
		- Penyusunan Dokumen RTT di 43 KHG
		seluas 4.58.9281 ha
		- Terlaksananya penguatan kerjasama teknis dalam dan luar negeri
3	Pemetaan kesatuan hidrologis gambut;	- Pemetaan skala 1: 50.000 pada 13 KHG seluas 1.230.737 ha
		- Inventarisasi pada 18 KHG seluas 3.005.265 ha
4	Penetapan zonasi fungsi lindung dan fungsi budidaya;	- Penyusunan rekomendasi fungsi areal gambut lindung dan budidaya di 18 KHG
5	Pelaksanaan konstruksi infrastruktur pembasahan ( <i>rewetting</i> ) gambut dan	- Pelaksanaan PIPG seluas 679.901 ha
6	<b>Penataan ulang pengelolaan areal gambut terbakar;</b>	-
7	Pelaksanaan sosialisasi dan edukasi restorasi gambut;	- Pelaksanaan edukasi dan sosialisasi dalam skema Desa Peduli Gambut di 259 desa seluas 4.123.961 ha
		- Pelaksanaan sosialisasi melalui media masa dan kegiatan skala internasional, nasional dan local
		- Penanganan Pengaduan
8	<b>Pelaksanaan supervisi dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan infrastruktur di lahan konsesi; dan</b>	- Pelaksanaan ujicoba supervisi pada 143.477.77 ha lahan konsesi
9	Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Presiden.	- Monitoring kegiatan restorasi gambut melalui Sipalaga dan PRIMIS
		- Pengembangan alternatif ekonomi melalui R3 dan mini demplot
		- Kegiatan riset aksi dan pengembangan data restorasi gambut

Sumber: [www.BRG.go.id](http://www.BRG.go.id)

Terlepas dari capaian kinerja yang dilaporkan, BRG sebagai pelaksana kebijakan menemukan kendala dan hambatan dalam mengimplementasikan kebijakan ini. Pertama, kuantitas dan kapasitas sumber daya manusia lintas satker pelaksana DIPA di Provinsi. Kedua, keterbatasan waktu pelaksanaan kegiatan. Ketiga, tata hubungan Kerja BRG, TRGD dan Satker Pelaksana DIPA kurang optimal karena kegiatan restorasi gambut pertama kalinya melalui mekanisme TP. Dalam hal ini terlihat kurangnya komunikasi dan koordinasi terkait kewenangan pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai ketentuan yang berlaku yang intensif lintas SKPD dalam 1 provinsi sebagai pelaksana DIPA maupun antara SKPD dengan TRGD dan BRG, tata hubungan kerja antara 3 pihak tersebut sangat diperlukan agar harmonisasi di antaranya guna kejelasan peran dan kedudukan masing-masing pihak dalam pelaksanaan kegiatan (BRG.go.id). Ini akibat tidak adanya peraturan terkait koordinasi langsung ketiga institusi tersebut. Akibatnya, implementasi restorasi di tingkat provinsi, kabupaten dan desa kerap terhambat.

Permasalahan implementasi kebijakan BRG yang cukup serius adalah terkait dengan legitimasi BRG dalam hal regulasi. Hal ini sebagai hambatan dalam pencapaian tujuan dari BRG itu sendiri. Permasalahan serius seperti tidak terdapat aturan terkait kewenangan BRG untuk menindaklanjuti atau memberi sanksi atas laporan pelanggaran terkait restorasi gambut sehingga dapat menghambat penegakan hukum yang baik dalam pengelolaan lahan gambut secara berkelanjutan. Belum tersedianya data dan informasi geospasial yang cukup rinci untuk perencanaan lapangan, serta kurangnya informasi terkait komitmen dan perkembangan restorasi gambut di Indonesia. Akibatnya, fungsi pemantauan dan kontrol publik terkait restorasi gambut tidak optimal. Tidak adanya indikator keberhasilan restorasi gambut atau kriteria yang dapat menunjukkan bahwa kegiatan restorasi berhasil mengembalikan kondisi lahan gambut.

Kurang kuatnya visi bersama antar pejabat publik. Karena kurang kuatnya visi bersama ini, maka alur koordinasi antar K/L terkait dan perwujudan komitmen yang tertuang di PP No. 57 Tahun 2016 jadi terhambat. Masih belum terintegrasinya program antar Deputi Badan Restorasi Gambut yang menimbulkan kebingungan di masyarakat (pantaugambut.id).

Kepala Kebijakan, Hukum, dan anggaran BRG menyatakan evaluasi kinerja BRG yang dilakukan pada tahun 2018 yaitu ruang gerak BRG dalam mensupervisi lahan bekas terbakar yang berada di kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) di 7 Provinsi yang menjadi fokus BRG. Pelaksanaan restorasi ini memiliki kendala terkait izin merestorasi yang dimiliki oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) yang akan menjadi dasar BRG dalam merestorasi. Namun pada pelaksanaannya sampai 2019 draft pengajuan izin yang dilakukan BRG belum ditandatangani oleh KLHK dan daftar informasi perusahaan yang berada di Lahan HTI belum diterima oleh BRG.

Pelaksanaan restorasi yang dilakukan di Riau memiliki masalah terkait dengan pertama, ketidakjelasan keberadaan Tim Restorasi Gambut Dareah (TRGD) sehingga kurangnya tanggungjawab dalam pelaksanaannya mulai dari alasan Surat Keputusan yang belum di tanda tangan, anggaran yang tidak jelas hingga struktur yang hanya melibatkan birokrasi saja (LSM dan Swasta tidak dilibatkan). Kedua, Pemerintah Provinsi Riau tidak proaktif dalam menyokong agenda restorasi. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau pun tidak memiliki peran yang cukup besar dalam pelaksanaan agenda restorasi gambut di Riau. Hal ini berkaitan dengan permasalahan yang pertama. Ketiga, Ketidakproaktifan Pemerintah Provinsi Riau ditengarai oleh ketakutan akan terganggunya sektor Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Kelapa Sawit akibat restorasi gambut. Terganggunya dua sektor tersebut tentunya berimplikasi bagi ekonomi Provinsi Riau secara keseluruhan, dan Komitmen yang kurang dari pemimpin politik di Riau. Faktor lain adalah Kegaduhan politik yang terjadi dari tahun 2014 (Gubernur Riau Annas Mamun tersangka KPK, Wakil jadi Plt. Gubernur dalam waktu yang lama, kekosongan jabatan Wakil Gubernur hingga dekatnya Pilgub 2018) membuat pemimpin politik kehilangan fokus untuk mengatasi persoalan restorasi gambut di Riau, Kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam agenda restorasi gambut di Riau secara keseluruhan berjalan pincang. Ketidakjelasan TRGD dan ketidak proaktifan Pemerintah Provinsi adalah fakta yang terjadi. BRG dan LSM-LSM lah yang terlibat aktif dalam agenda restorasi gambut.

Implementasi kebijakan dari Grindle, Merilec S dalam (Ramadhani & Ramadhani, 2017), yang menjelaskan makna implementasi kebijakan sebagai berikut implementasi pada dasarnya merupakan upaya menerjemahkan kebijakan publik yang merupakan pernyataan luas tentang maksud, tujuan dan cara mencapai tujuan ke dalam berbagai program aksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Dengan demikian, implementasi berhubungan dengan penciptaan "policy delivery system" yang menghubungkan tujuan kebijakan dengan output atau outcomes tertentu. Implementasi kebijakan merupakan suatu fungsi dari implementasi program dan berpengaruh terhadap pencapaian outcomenya. Oleh karena itu studi terhadap proses implementasi kebijakan hampir selalu menggunakan metode investigasi dan analisis dari aktivitas program. Pelaksanaan restorasi di kawasan Hutan Tanaman Industri (HTI) merupakan bentuk nyata dari tumpang tindih kebijakan dalam melakukan implementasi restorasi gambut. Hal ini mengakibatkan tidak jelasnya siapa yang memiliki wewenang dalam menyikapi kebakaran lahan gambut yang dilakukan secara sengaja dikawasan HTI yang dilaksanakan oleh KLHK namun masuk juga ke dalam ranah restorasi BRG. Studi kasus yang diangkat dalam penelitian ini adalah kawasan HTI yang menjadi objek restorasi gambut di Provinsi Riau.

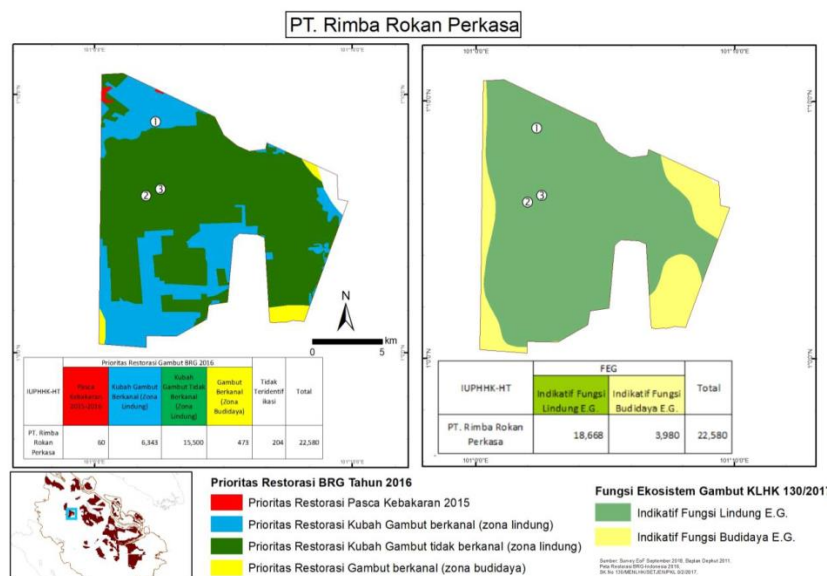
Konflik elit politik terbentuk karena adanya penguasa politik (Raviko, 2013). Karena tidak ada masyarakat yang tidak mempunyai penguasa politik artinya, tidak ada masyarakat yang tidak mempunyai konflik politik. Dalam hal ini konflik politik yang terutama adalah konflik antar penguasa politik dalam melihat objek kekuasaan politik. Konflik dapat terjadi karena salah satu pihak memiliki aspirasi tinggi atau karena alternative yang bersifat dinilai sulit didapat. Konflik dapat juga didefenisikan sebagai suatu perbedaan persepsi mengenai kepentingan bermanfaat untuk meramalkan apa yang di lakukan orang. Hal ini di sebabkan persepsi yang biasanya



mempunyai dampak yang bersifat segera terhadap perilaku (Ihyanudin, 2017). Konflik antar aktor dalam implementasi kebijakan ini terkait dengan isi kebijakan dan isi implementasi pelaksanaan restorasi ini.

Pada 2016, BRG menerbitkan peta (selanjutnya disebut peta BRG 2016) dari area Target Restorasi Gambut-nya dari 2,5 juta Ha, dibagi dalam kawasan prioritas restorasi. Berdasarkan temuan pemantauan Eyes on the Forest (EoF) mengungkapkan upaya restorasi gambut oleh perusahaan dan pemerintah dalam konsesi sampel yang dilokasikan untuk perlindungan dan pemulihan gambut oleh peta-peta BRG 2016, dan/atau peta SK 130 begitu buruk. Beberapa perusahaan diduga melanggar Peraturan No.16 Tahun 2017 dengan menanam lagi akasia setelah memanen tanaman lama, bukannya memulihkan kawasan dengan spesies yang diwajibkan ([www.eyesontheforest.or.id](http://www.eyesontheforest.or.id)). Pernyataan ini dilihat dari pemantauan tahun 2018 di konsesi-konsesi HTI berikut yang mencakup 12% area Fungsi Lindung Ekosistem Gambut (FLEG) di area pemasok APP/SMG dan APRIL/RGE (luas 149.142 ha) atau 6% area FLEG Riau (167.810 ha). Mereka dikelola oleh: 1) Afiliasi APRIL/RGE: PT Sumatera Riang Lestari Blok IV Pulau Rupa dan PT Sumatera Riang Lestari Blok III Kubu; 2) Afiliasi APP/SMG: PT Satria Perkasa Agung, PT Sakato Pratama Makmur distrik Hampar APP), PT Sakato Pratama Makmur distrik Humus, dan PT Bukit Batu Hutani Alam; 3) KLHK, mencabut izin HTI dan memasukkan ke moratorium PIPPIB: PT Rimba Rokan Perkasa (dahulu afiliasi APP).

Permasalahan terkait dengan tidak ada restorasi di PT Rimba Rokan Perkasa (dulu afiliasi APP, izin dicabut KLHK dan masuk PIPPIB). Pada 2017 KLHK menginformasikan izin konsesi PT Rimba Rokan Perkasa (PT RRP, bekas afiliasi APP/Sinar Mas) dicabut izinnya pada Oktober 2016. Kedua peta, BRG 2016 dan SK 130/2017 mewajibkan bahwa mayoritas (97% dan 82%) konsesi ini perlu dilindungi dan dipulihkan (Gambar 1). Hasil yang ditemukan di lapangan dan lapangan oleh EoF terhadap zona lindung peta BRG 2016 dan Peta FLEG SK 130/2017 menemukan tidak memiliki kebun akasia namun kebanyakan semak atau tanaman sawit ditanam warga tempatan, investor luar dan/atau spekulasi lahan. Konsesi PT RRP mengalami kebakaran lahan gambut dan banyak kanal mengering dan tidak ditemukan upaya penghutanan kembali (Gambar 2).



Gambar 1. Peta Zonasi gambut konsesi PT Rimba Rokan Perkasa pada peta BRG 2016 dan peta SK 130/2017.  
 Sumber: Eyes on the Forest, 2019.







Gambar 2. Lahan Gambut Terbakar di Prioritas Restorasi Kubah Gambut Berkanal di Zona Lindung pada Peta BRG 2016 dan Peta FLEG SK 130/2017 di dalam Konsesi PT RRP.

Sumber: Eyes on the Forest, 2019.

Berdasarkan pemaparan di atas konsesi-konsesi HTI yang terpantau tahun 2018 tidak membuat atau belum upaya memadai memulihkan gambut. Dalam sejumlah kasus, bahkan diduga melanggar P 16/2017 dan meneruskan secara komersil penggunaan Kawasan FLEG dengan menanam lagi akasia di kawasan dipanen. Hal ini menemukan jurang pemisah siapa di pemerintahan yang bertanggungjawab mengawasi dan menegakkan peraturan perlindungan dan restorasi gambut di Kawasan HTI. Seperti terlihat di lapangan, melihat hanya sangat terbatas jika ada penegakan hukum pemerintah meskipun kurangnya pemulihan yang jelas di konsesi-konsesi ini. Hal ini juga berpengaruh terhadap kinerja BRG dalam melakukan supervisi pemulihan gambut di konsesi HTI yang tidak efektif dan menyeluruh karena Kawasan Prioritas Restorasi BRG tumpang tindih dengan konsesi HTI yang memiliki kinerja perlindungan gambut sangat buruk.

Bertumpuknya aktor yang berperan sebagai *key players* pada suatu kegiatan meningkatkan potensi terjadinya konflik kepentingan dan pengaruh. Apalagi jika di dalamnya terdapat aktor-aktor yang memiliki tingkat kepentingan ataupun pengaruh yang tidak semestinya. Artinya, perlu adanya pengaturan ulang pada aktor-aktor yang memiliki anomali posisi dalam peta aktor. Pada kondisi ideal ada keseimbangan pembagian kekuasaan dan wewenang antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, serta Pemerintah Pusat dengan instansi yang mengurus bidang pemerintahan terkait karhutla. Dominasi Pemerintah Pusat terhadap pemerintah daerah bawah wewenangnya terkait HTI sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya dapat dikurangi dengan menyerahkan sebagian wewenangnya kepada pemerintahan di daerah. Sementara itu, pengawasan kinerja kepala daerah dapat secara penuh diserahkan kepada Kemendagri. Oleh karena itu, idealnya tekanan Pemerintah Pusat terkait kegiatan HTI harus lebih kuat dilakukan pada Kemendagri. Permasalahan lain mengenai terhentinya kegiatan dalkarhutla hanya pada aktivitas pemadaman dapat diselesaikan secara perlahan melalui aktivitas restorasi lahan gambut oleh pihak BRG.

Dalam studi kebijakan masalah publik dapat dibedakan berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini, salah satu masalah publik adalah masalah regulasi. Masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Suatu masalah dikategorikan sebagai masalah regulasi, jika masalah tersebut menyangkut peraturan-peraturan yang bertujuan untuk membatasi tindakan-tindakan pihak tertentu (Winarno, 2012). Menggunakan kriteria yang relevan agar diperoleh alternatif terbaik untuk dijadikan tindakan kebijakan (Anggara, 2014). Di saat tidak adanya regulasi yang kuat, legitimasi dalam pelaksanaan kegiatan juga sulit dilaksanakan. Apabila dikaitkan dengan studi kasus pelaksanaan kebijakan restorasi gambut di Kawasan HTI Provinsi Riau, kelemahan dalam wewenang dan koordinasi antara stakeholder pelaksana kebijakan akibat dari masalah regulasi.

Berdasarkan pemaparan di atas kebijakan memiliki tujuan yang jelas sebagai wujud orientasi nilai kebijakan. Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan



proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi (Akib, 2012). Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan. Luaran program dilihat melalui dampaknya terhadap sasaran yang dituju baik individu dan kelompok maupun masyarakat. Luaran implementasi kebijakan adalah perubahan dan diterimanya perubahan oleh kelompok sasaran.

Menurut Grindle dan Quade dalam (Rinaldi, 2019), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Pola umum implementasi pengendalian kebakaran hutan dan lahan terbagi dalam dua situasi. Pada situasi normal saat kebakaran belum ditetapkan pimpinan daerah dengan status siaga darurat, kebakaran ditangani lembaga di wilayah kerjanya masing-masing. Apabila situasi menjadi darurat maka instansi-instansi pemerintah yang terkait kebakaran bergabung untuk menanggulangi atau memadamkan kebakaran. Keterlibatan multi instansi berada dalam satu wadah yakni Satuan Tugas Penanggulangan HTI yang dibentuk pimpinan daerah. Di tingkat provinsi satuan tugas (Satgas) dibentuk berdasarkan keputusan gubernur, sedangkan Satgas kabupaten dibentuk berdasarkan keputusan bupati.

Satuan tugas ini bukan sebuah lembaga yang tetap namun hanya bersifat *ad hoc* yang terbatas waktu biasanya satu tahun dalam melaksanakan tugasnya. Satuan Tugas Penanggulangan Karhutla ini umumnya mulai bekerja tatkala ditetapkan status siaga Karhutla dan berakhir ketika status darurat HTI dicabut. Satuan tugas ini umumnya bermarkas atau berada di bawah koordinasi Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD). Satuan Tugas Penanggulangan HTI di Provinsi Riau terdiri atas lima sub satuan tugas operasi yang bertugas dalam operasi darat, operasi udara, operasi penegakan hukum (Gakum), sosialisasi dan kesehatan masyarakat. Tindakan pencegahan HTI dilakukan oleh sub Satgas sosialisasi yang menyebarkan informasi tentang larangan membakar dalam maklumat kepolisian. Tindakan penanggulangan Karhutla dilakukan oleh sub Satgas operasi darat dan sub Satgas operasi udara. Tindakan pasca kebakaran dilakukan oleh sub satuan tugas operasi penegakan hukum (Gakum) dan sub Satgas kesehatan masyarakat.

Timbulnya konflik kepentingan menurut Dahrendorf (Umanailo et al., 2019), berawal dari orang-orang yang tinggal bersama dan meletakkan dasar-dasar bagi bentuk-bentuk organisasi sosial, dimana terdapat posisi-posisi dalam hal mana para penghuni mempunyai kekuasaan memerintah dalam konteks-konteks tertentu dan menguasai posisi-posisi tertentu, serta terdapat posisi lain dimana para penghuni menjadi sasaran perintah demikian itu. Perbedaan ini berhubungan baik sekali dengan ketidakseimbangan distribusi kekuasaan yang melahirkan konflik kepentingan itu.

Pihak-Pihak yang Terlibat di Tingkat Tapak Berdasarkan hasil wawancara dan studi literatur terdapat aktor-aktor tersebut adalah 1) Masyarakat; 2) Masyarakat Peduli Api (MPA); 3) Satuan Tugas Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satgas Dalkarhutla); 4) Manggala Agni; 5) Dinas Kehutanan Provinsi Riau; 6) Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK); 7)

Pemerintah Kabupaten Siak; 8) Pemerintah Provinsi Riau; 9) Pemerintah Pusat; 10) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB); 11) Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Provinsi Riau; 12) BPBD Kabupaten Siak; 13) Perusahaan pemegang hak konsesi, yang selanjutnya disebut sebagai korporasi; 14) Perguruan tinggi; 15) Lembaga Antariksa dan Penerbangan Nasional (LAPAN); 16) Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika (BMKG); 17) Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM); 18) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri); 19) Kepolisian setingkat Polisi Resor (Polres) ataupun Polisi Sektor (Polsek); 20) Tentara Nasional Indonesia (TNI) setingkat Komando Distrik Militer (Kodim) ataupun Komando Daerah Militer (Kodam), dan 21) Badan Restorasi Gambut (BRG).

Munculnya kepentingan pihak-pihak dari pusat terhadap pengendalian, seperti KLHK, Pemerintah Pusat, LAPAN, BMKG, Kemendagri, dan BNPB disebabkan oleh adanya tugas pokok dan fungsi dalam perundangan yang mengatur keterlibatan ikut mengendalikan karhutla di daerah. Bentuk aturan tersebut dapat bersifat langsung maupun tidak. KLHK misalnya, bertanggung jawab pada pemberian izin area konsesi kepada pihak korporasi berdasarkan Pasal 2 Permenhut No. 31 tahun 2014 dan pembentukan Satuan Tugas Pengan Dalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Satgas Dalkarhutla), seperti Manggala Agni (Pasal 9 Permen LHK No. 32 tahun 2016). Pemberian izin areal konsesi secara tidak langsung menyebabkan peningkatan kerawanan kebakaran akibat dari aktivitas kanalisasi yang dilakukan oleh perusahaan. Sementara itu, LAPAN dan BMKG berfungsi untuk menyediakan data satelit dan informasi cuaca, termasuk titik panas, walaupun hal tersebut merupakan bagian dari tugas mereka. Meskipun demikian, kedua produk pihak terakhir ini memiliki peran penting dalam pengendalian karhutla di berbagai wilayah di Indonesia.

Berbeda dari aktor lain, keterlibatan Kemendagri pada kegiatan dalkarhutla di daerah bersifat tidak langsung. Berdasarkan tupoksinya Permendagri No. 69 tahun 2012, yaitu Kemendagri bertugas untuk mengawasi kinerja kepala daerah. Tugas pengawasan ini termasuk pada penetapan bencana dan kebijakan kepala daerah dalam mengendalikan karhutla.

Di antara para aktor tersebut ada yang memiliki tupoksi formal terkait dengan dalkarhutla, namun ada sebagian tidak, walaupun fakta di lapangan mereka terlibat dalam kegiatan pengendalian kebakaran. Salah satu aktor tersebut adalah BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan BPBD Kabupaten Siak. Berdasarkan analisis dokumen perundangan, yaitu UU No. 24 tahun 2007, idealnya semua instansi ini hanya dapat terlibat dalam kegiatan pemadaman jika status karhutla sudah ditetapkan sebagai bencana. Indikator bencana jika mengacu pada Pasal 7 ayat (2) undang-undang tersebut adalah dampak karhutla pada jumlah korban, kerugian material, kerusakan sarana, luas wilayah terdampak, maupun dampak sosial-ekonomi. Namun, fakta di lapangan, penerjunan BNPB maupun BPBD dalam kegiatan operasional dalkarhutla dilakukan sejak awal pada saat kondisi rawan kebakaran ditetapkan.

Hal yang sama juga berlaku bagi jajaran militer di tingkat Kodam maupun Kodim. Secara legal-formal pihak ini tidak memiliki keterlibatan sama sekali terkait dengan kegiatan operasional dalkarhutla. Dalam UU No. 34 tahun 2004 fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI) adalah penindak ancaman kedaulatan negara dari dalam maupun luar (Pasal 6 ayat (1)). Sementara itu, di dalam Pasal 7 ayat (1) perundangan tersebut, tugas mereka yang paling mendekati dengan keterlibatannya dalam kegiatan operasional dalkarhutla hanya untuk membantu penanggulangan bencana dan membantu tugas kepolisian. Diskusi mengenai tugas penanggulangan bencana harus dikembalikan ke dasar indikator bencana dalam UU No. 24 tahun 2007. Namun, hasil observasi lapang di lokasi studi, pihak ini merupakan salah satu pihak pertama yang turun pada saat kebakaran mulai terjadi.

Berdasarkan penjelasan tersebut, satu-satunya dasar keterlibatan mereka dalam operasional dalkarhutla adalah aturan internal instansi dalam Inpres No. 11 tahun 2015, meskipun aturan ini secara legal tidak bernilai hukum. Hal lain yang menyebabkan keterlibatan pihak TNI adalah ancaman pencopotan jabatan pejabat tinggi pihak tersebut. Ancaman tersebut dilontarkan pada saat rapat koordinasi pada tahun 2015 sebagaimana dinyatakan oleh Teresia (2016).

Berbeda dari keterlibatan TNI dalam kegiatan operasional dalkarhutla, keterlibatan LSM dan berbagai perguruan tinggi di daerah lebih berbentuk suportif. Hasil observasi menunjukkan kegiatan yang dilakukan LSM di lokasi studi mencakup bantuan peralatan pemadaman kepada MPA dan berbagai bentuk sosialisasi kepada warga. Beberapa anggota MPA dan masyarakat di salah satu desa juga tercatat merupakan anggota salah satu LSM mengenai lingkungan di Provinsi Riau. Sementara itu, keterlibatan perguruan tinggi lebih berbentuk aktivitas penelitian yang merupakan tugas mereka. Salah satu bentuk keterlibatan mereka terkait aktivitas dalkarhutla yang ada di sekitar lokasi studi adalah instalasi alat pendeteksi kerawanan karhutla berbasis sensor kedalaman muka air, SESAME (Sensory data transmission Service Assisted by Midori Engineering). Berdasarkan siaran pers BRG: SIPRES/BRG/5/8/ 2016, peralatan SESAME juga merupakan sensor wajib untuk melakukan monitoring kondisi muka air gambut (BRG 2016).

Beberapa aktor ada yang memiliki kepentingan yang tinggi dalam mengendalikan karhutla walaupun seharusnya berdasarkan peraturan yang ada tingkat kepentingan yang dimiliki mereka rendah. Sama seperti tingkat kepentingan, anomali juga terjadi pada tingkat pengaruh beberapa aktor.

Hasil analisis pada tingkat kepentingan, pihak-pihak yang memiliki anomali tersebut di antaranya adalah KLHK, Pemerintah Pusat, Pihak TNI setingkat Kodam maupun Kodim, BNPB, BPBD Provinsi Riau, dan BPBD Kabupaten Siak. Berdasarkan Pasal 1 UU No. 32 tahun 2004 Pemerintah Pusat sebagai salah satu pihak dengan anomali akibat tingkat kepentingan yang tinggi terhadap dalkarhutla di daerah, seharusnya mengalihkan urusan pemerintahan di tingkat daerah kepada masing-masing kepala daerah, termasuk mengenai urusan dalkarhutla atas asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Hal ini karena karhutla bukan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di daerah, sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 10 ayat (3) UU No. 32 tahun 2004, yaitu politik luar negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta Agama. Tingginya tingkat keterlibatan Pemerintah Pusat pada kegiatan dalkarhutla ini juga tidak sesuai dengan Pasal 27, 30, dan 32 PP. No. 4 tahun 2001 yang menyatakan bahwa kepala daerah juga merupakan pihak yang bertanggung jawab dalam penanggulangan bencana asap.

## **SIMPULAN**

Perhatian Pemerintah terhadap Karhutla semakin serius setelah kebakaran tahun 2015 sehingga membentuk BRG yang bertugas untuk merestorasi lahan gambut bekas terbakar sesuai dengan Perpres No 1 Tahun 2016. Pada pelaksanaan kebijakan ini BRG memiliki hambatan khususnya terkait restorasi di Kawasan HTI Prov.Riau. Pertama, Tumpang tindih kebijakan terkait area/peta restorasi antara pelaksana kegiatan yaitu BRG dan KLHK yang menyebabkan konflik. Kedua, Koordinasi antara pusat dan daerah dalam pelaksanaan restorasi sehingga Pemerintah Provinsi Riau tidak proaktif dalam menyokong agenda restorasi. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau pun tidak memiliki peran yang cukup besar dalam pelaksanaan agenda restorasi gambut di Riau. Hal ini berkaitan dengan permasalahan yang pertama. Ketiga, Ketidakproaktifan Pemerintah Provinsi Riau ditengarai oleh ketakutan akan terganggunya sektor Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Kelapa Sawit akibat restorasi gambut Hal ini terkait dengan agenda pembangunan daerah itu sendiri. Terganggunya dua sektor tersebut tentunya berimplikasi bagi ekonomi Provinsi Riau secara keseluruhan. Hal ini menjawab bahwa dalam kebijakan tidak terlepas dari konflik kepentingan dan konflik kepentingan ini juga kerap menjadi faktor dalam menghambat tercapainya tujuan dari kebijakan itu sendiri.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Akbar, A. (2012). Pencegahan kebakaran hutan rawa gambut berbasis masyarakat (Studi kasus di Hutan Konservasi Mawas Kalimantan Tengah). Yogyakarta: Universitas Gajah Mada.





- Akib, H. (2012). Implementasi kebijakan: Apa, mengapa dan bagaimana. *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik*, 1(1), 1-11.
- Anggara, S. (2014). Kebijakan Publik. Bandung, Pustaka Setia.
- Budiningsih, K. (2017). Implementasi Kebijakan Pengendalian Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Provinsi Sumatera Selatan. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 14(2): 165-186.
- BNPB. (2016). Evaluasi penanggulangan bencana 2015 dan prediksi bencana 2016. Jakarta: BNPB
- Cattau, M. E., Harrison, M. E., Shinyo, I., Tungau, S., Uriarte, M., & DeFries, R. (2016). Sources of anthropogenic fire ignitions on the peat-swamp landscape in Kalimantan, Indonesia. *Global Environmental Change*, 39, 205-219.
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach. Sage publications.
- Detik.com. (2020). Asap Keakaran Hutan sampai ke Malaysia dan Singapura. <https://news.detik.com/berita/d-3031936/asap-kebakaran-hutan-sampai-ke-malaysia-dan-singapura-ini-langkah-pemerintah> di akses pada tanggal 22 Januari 2020
- KLHK. (2019). Rekapitulasi luas kebakaran hutan dan lahan (ha) per provinsi di Indonesia tahun 2011-2019. Jakarta: KLHK
- Ihyanudin, A. (2017). Konflik Kepentingan PT. Metromini (Doctoral dissertation, Universitas Airlangga).
- Moleong, J.L. (2011). Metode Penelitian Kualitatif, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001), Cet. 1 M. Suqi Amin dan Hasan Ali Utbah, Al-Mu'jam Al Wasit, Juz I,(Kairo: Darul Kutub, 1982). Narwani Sri.
- Qodriyatun, S. N. (2017) Kesiapan Pemerintah Daerah Provinsi Riau dan Sumatera Selatan dalam Pelaksanaan Kebijakan Restorasi Gambut, Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
- Rinaldi, W. (2019). Implementasi Peraturan Daerah Kota Pekanbaru Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Sumber Daya Air Dan Sumur Resapan (Studi Di Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru) (Doctoral dissertation, Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau).
- Raviko, R. (2013). Konflik elit politik di Kesultanan Palembang Darussalam tahun 1803-1821 (Doctoral dissertation, UIN Raden Fatah Palembang).
- Saharjo, B., & Yungan, A. (2014). Pengaruh kebijakan dalam upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan terhadap penurunan emisi gas rumah kaca. *Jurnal Silvikultur Tropika*, Vol. 05 No 2, Hal 124-130
- Sitorus, T.B. & Maryam, R. (2018). Politik Hukum Pengelolaan Lahan Gambut di Indonesia. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 15 (3): 197 - 209.
- Surpiyanto, S. (2013). Dinamika Politik Pengambilan Kebijakan Pembentukan Dua Dinas Pendidikan di Kabupaten Bantul. *Jurnal Penelitian Humaniora*, 18(2): 131-144.
- Susanto, D. (2020). *Implementasi Kebijakan Restorasi Gambut di Kalimantan Selatan dari Perspektif Komunikasi Kebijakan (Studi Kasus di Kecamatan Candi Laras Utara Kabupaten Tapin)* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Kalimantan MAB).
- Umanailo, M., Basrun, C., Pratiwi, R. D., & Indah, F. P. S. (2019). Negative Impact of Industry on Society Using Ralph Dahrendorf's Conflict Theory. In *Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management* (pp. 673-76).
- Wasis, B. (2013). Dampak Kebakaran Gambut Terhadap ketersediaan unsur hara dan keracunan unsur hara mikro Di Kawasan Pertanian, Lokasi PU I Desa Bukit Batu, Kecamatan Bukit Batu, Kabupaten Bengkalis, Provinsi Riau. Departemen Silvikultur Fakultas Kehutanan IPB Bogor. ResearchGate DOI, 10.
- Warren, M., Hergoualc'h, K., Kauffman, J. B., Murdiyarso, D., & Kolka, R. (2017). An appraisal of Indonesia's immense peat carbon stock using national peatland maps: uncertainties and potential losses from conversion. *Carbon balance and management*, 12(1), 12.
- Winarno, B. (2012). *Kebijakan publik: teori, proses, dan studi kasus: edisi dan revisi terbaru*. Center for Academic Publishing Service.