

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penelitian ini berfokus pada implementasi atau pelaksanaan restorasi lahan gambut akibat dari kebakaran hutan yang melanda Indonesia pada tahun 2015 lalu, pelaksanaan restorasi ini dilakukan di daerah prioritas yaitu Kabupaten Pulang Pisau berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut. Penelitian ini juga untuk mengetahui faktor penghambat serta pendukung dalam pelaksanaan implementasi restorasi gambut yang terdapat di daerah Kabupaten Pulang Pisau yang mengalami kebakaran hutan cukup parah pada tahun 2015. Kajian mengenai restorasi gambut ini menarik untuk diangkat menjadi sebuah penelitian. Hal tersebut dapat menjadi bahan kajian serta acuan bagi pemerintah daerah lain yang memiliki lahan gambut untuk menangani dan menyelesaikan permasalahan lahan gambut yang ada di Indonesia.

Restorasi ekosistem adalah upaya untuk membangun kawasan dalam hutan alam produksi yang memiliki ekosistem penting sehingga dapat dipertahankan fungsi dan keterwakilannya melalui kegiatan pemeliharaan, perlindungan, dan pemulihan ekosistem hutan, termasuk penanaman, pengayaan, penjarangan, penangkaran satwa, pelepasliaran flora dan fauna serta unsur non hayati (tanah, iklim dan topografi). pada suatu kawasan kepada jenis yang asli sehingga tercapai suatu keseimbangan ekosistem¹. Restorasi lahan gambut di Indonesia atau khususnya di Kabupaten Pulang Pisau sesuai dengan objek penelitian ini mulai

¹ Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.50 Menhut-II tahun 2011 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan

muncul dengan adanya Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut. Peraturan ini sebagai awal mula dari tindakan restorasi akibat dari kebakaran hutan yang melanda Indonesia pada tahun 2015 lalu.

Hal yang menarik dari penelitian ini yaitu Luas lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau yang cukup besar hingga mencapai 60 persen dari luas Kabupaten menjadi permasalahan tersendiri jika tidak dilakukan pengelolaan secara terpadu oleh pemerintah. Dari luas lahan tersebut akibat dari kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 2015 menambah masalah dari kerusakan lahan gambut yang ada di Kabupaten Pulang Pisau. Hal Yang menarik berikutnya yaitu adanya Badan Restorasi Gambut menjadi badan khusus yang menangani restorasi gambut karena sebelumnya tidak ada lembaga khusus yang menanganinya.

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Pulang Pisau yang merupakan daerah kebakaran hutan dan lahan yang cukup parah pada tahun 2015, perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yakni yang pertama terkait lokasi yaitu di Kabupaten Pulang Pisau yang belum ada pada penelitian sebelumnya, serta metode dan teori yang digunakan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan deskriptif dengan teori yang digunakan yakni teori implementasi kebijakan yang belum dilakukan pada penelitian sebelumnya.

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Kalimantan Tengah yang melanda Kabupaten Pulang Pisau menyebabkan tidak hanya merusak ekosistem gambut, kerusakan lingkungan, tetapi juga memperburuk kualitas udara akibat dari kabut asap. Dari bencana kabut asap ini menyebabkan masyarakat mengalami gangguan pernafasan, sekolah-sekolah diliburkan karena kabut asap yang terlalu

pekat. Serta transportasi baik dari udara, darat, air terganggu dengan terjadinya peristiwa kebakaran ini.

Provinsi Kalimantan Tengah sejak dasawarsa terakhir mengalami perubahan ekologis dan sosial yang dramatis. Jutaan hektar kawasan telah dikeringkan dan diubah yang sebelumnya adalah hutan menjadi lahan pertanian dan perkebunan. Padahal kawasan ini memiliki resiko lebih besar mengalami kebakaran yang sulit terkendali terutama jika curah hujan berada di bawah nol. Selain dari faktor iklim yaitu curah hujan yang kurang maka pemicu lainnya adalah ulah dari manusia dalam bentuk pembakaran secara sengaja dan pembangunan kanal baru yang terencana.

Kawasan Provinsi Kalimantan Tengah yang menjadi objek peneliti mempunyai luas gambut yang cukup luas yaitu mencakup sekitar 3, 472 juta Ha. Atau sekitar 21,98 % dari total luas wilayah Provinsi Kalimantan Tengah.² dengan luasan lahan gambut yang besar di Kalimantan Tengah tentu menjadi keuntungan tersendiri jika dikelola dengan baik. Pengalihan fungsi lahan menjadi lahan pertanian atau perkebunan menjadi awal mula rusaknya lahan gambut jika pembukaan lahan tidak memperhatikan resiko dampak lingkungan yang terjadi.

Pengalihan fungsi lahan gambut di Provinsi Kalimantan Tengah di mulai melalui kebijakan konversi lahan gambut menjadi persawahan dalam skala besar dilakukan oleh pemerintah Indonesia yaitu “*Proyek Lahan Gambut Sejuta Hektar*” proyek ini akhirnya diberhentikan karena terbukti memberi dampak kerusakan

² Badan Pusat Statistik, *Provinsi Kalimantan Tengah Dalam Angka Tahun 2016*, Palangka raya: BPS. Hal. 3

lingkungan yang cukup besar.³ Pembukaan proses dari proyek lahan gambut sejuta hektar yang membuat kanal-kanal dilahan gambut tersebut menyebabkan lahan gambut menjadi kering. Ini yang menjadi pemicu dari kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan Tengah pada musim kemarau.

Kebakaran hutan yang luas yang terjadi pada tahun 2015 di Indonesia menyebabkan kerugian yang cukup besar yang perhitungannya dari data mencapai 221 Triliun.⁴ Masyarakat di daerah kebakaran mengalami sakit akibat asap, perhubungan dari darat, udara dan laut terganggu, perkebunan masyarakat hilang akibat terbakar. Permasalahan kebakaran hutan ini bukan kerugian secara materi, fisik, namun juga secara sosial masyarakat kehilangan mata pencaharian mereka akibat dari kebakaran hutan itu. Selain itu juga dengan adanya larangan membakar atau membuka lahan dengan cara dibakar tentu menjadi permasalahan bagi masyarakat yang ada di Kabupaten Pulang Pisau, dimana biasanya masyarakat disana sudah menjadi tradisi membuka lahan dengan cara dibakar.

Apabila dicermati lebih jauh, kebijakan pemerintah pusat melalui alih fungsi lahan gambut dengan membuka konsesi hutan, mengubah hutan alam menjadi perkebunan, transmigrasi, pengembangan irigrasi, dan perluasan pertanian diduga meningkatkan luas kebakaran hutan. Kebijakan nasional yang mendorong perubahan penggunaan lahan meningkatkan kebakaran hutan.⁵ Dampak kebakaran hutan dan lahan yang menonjol adalah terjadinya kabut asap yang mengganggu kesehatan dan sistem transportasi darat, laut, dan udara. Dampak

³ Wawancara, Ahmad Zaini. *Sekretaris Dinas kehutanan Provinsi Kalimantan Tengah.2017*. Pada Hari Senin,28 Agustus 2017. Pukul 15.14 WIB.

⁴ Ann Jeannette. 2016. *Kerugian dari Kebakaran hutan (Analisa Dampak ekonomi dan krisis kebakaran tahun 2015*. Jakarta: World bank Group. Hal. 6

⁵ *Ibid.*,

kebakaran hutan terhadap produksi pertanian diduga tidak terlalu besar karena pembakaran dilakukan untuk menyiapkan lahan, kecuali kebakaran mencapai lahan pertanian yang berproduksi.

Tabel 1.1 Total luas Lahan terbakar di Kabupaten Pulang Pisau tahun 2015

Kecamatan	Total Lahan terbakar (Ha)				
	Padi Sawah	Lahan pertanian	Perkebunan Rakyat		Semak
			Karet	Kelapa Sawit	
Kahayan kuala	-	-	-	-	50
Pandih batu	-	5	50	10	-
Maliku	6	-	501	700	1.787
Kahayan hilir	240	100	325	40	1.800
Sebangu kuala	-	-	377	163	265
Jabiren raya	-	49	000.	500	5.000
Kahayan tengah	-	-16	106	22	208
Banama Tingang	-	1	5	-	-
Total	246	171	364	1.435	9.110

Sumber: Kantor dinas pertanian pulang pisau, 30 oktober 2015

Berdasarkan luas lahan yang terbakar dari data diatas maka dengan demikian diperlukan upaya terpadu untuk merestorasi hidrologi dari area lahan gambut yang telah terdegradasi karena skala yang besar dari lahan gambut yang dikeringkan menjadi kontribusi utama atas tingginya angka kebakaran serta degradasi gambut. Dari data tersebut banyak lahan yang berasal dari lahan pertanian, karet, ini tentu menjadi masalah karena kehilangan mata pencaharian. Solusi-solusi yang berhasil harus difokuskan pada gambut itu sendiri yakni upaya untuk membuat gambut tetap basah. Ini akan memerlukan intervensi air atau hidrologis pada lahan gambut

yang telah dikeringkan, yaitu meningkatkan tinggi muka air dalam rangka mengurangi risiko kebakaran.

Kabupaten Pulang Pisau memiliki luas 8.997 km atau 889.700 Ha. secara topografi wilayah dibagian utara merupakan daerah perbukitan dengan ketinggian antara 50-100 M dari permukaan air laut⁶. Luas lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau adalah 579.326 Ha (64,39%).⁷ Menurut pemerintah, 2,6 juta hektar lahan dan hutan telah terbakar antara bulan juni hingga oktober 2015, setara dengan ukuran empat setengah kali lipat Pulau Bali. Hingga bulan oktober 2015, masing-masing dari delapan provinsi mencatat kebakaran dengan luas melebihi 100.000 ribu hektar. Pulau Sumatera dan Kalimantan dimana sebagian besar lahan gambut yang rawan di negeri ini berada adalah wilayah yang paling menderita. Provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Tengah masing-masing mewakili 23 persen dan 16 persen dari jumlah luas lahan yang terbakar.⁸

Kebijakan yang dibuat pemerintah juga berpengaruh terhadap kondisi lahan gambut yang ada di Kabupaten Pulang Pisau. Dengan adanya proyek lahan gambut sejuta hektar dari pemerintah pusat pada masa lalu menyebabkan rusaknya lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau.⁹ Sumber api banyak terdapat dari area proyek lahan gambut sejuta hektare ini. Tidak adanya pengelolaan untuk mengembalikan lahan ini menjadi permasalahan kebakaran terjadi tiap tahunnya di Kabupaten ini karena lahan gambut telah rusak.

⁶ <http://www.pulangpisaukab.go.id/luas-wilayah/> diakses pada tanggal 29 juni 2017 pada pukul 19.40 WIB

⁷ Laporan Status Lingkungan hidup Kabupaten Pulang pisau Tahun 2016. Hal. 46

⁸ *Ibid.*, hal 2

⁹ *Op.Cit.* Wawancara Ahmad Zaini

Selain dari rusaknya lahan gambut akibat dari kebijakan pemerintah pada masa lalu, kurangnya tindakan pencegahan dan kesadaran masyarakat terhadap lahan gambut tentu menjadi pemicu terjadinya kebakaran hutan di kabupaten pulang pisau. Dengan kondisi lahan gambut yang telah rusak tersebut apabila tidak dikelola maka akan menjadi pemicu terjadinya kebakaran hutan setiap tahunnya. Kemudian dengan munculnya musim kemarau yang panjang tanpa adanya pengelolaan sudah pasti kebakaran terjadi karena lahan gambut menjadi kering.

Puncaknya pada musim kemarau panjang pada tahun 2015 lalu, Kebakaran hutan yang terjadi di Kabupaten Pulang Pisau hampir terjadi sekitar 3 bulan lebih antara bulan agustus hingga oktober 2015. kebakaran ini menyebabkan sekolah diliburkan dan banyak masyarakat yang terkena penyakit pernafasan. Selama 2 bulan tersebut pihak dari pemerintah Kabupaten Pulang Pisau, BPBD, kepolisian, TNI dan pihak terkait berusaha untuk memadamkan api.¹⁰

Api sangat sulit dipadamkan karena telah menjalar ke tengah hutan yang sulit dijangkau. Selain itu kondisi yang terbakar adalah lahan gambut sehingga cukup menyulitkan, karena api telah mencapai ke dasar gambut. Berbagai cara telah dilakukan untuk memadamkan api. Meskipun api harus mencapai sampai waktu yang lama yaitu 2 bulan setelah datang musim penghujan. Serta kebakaran di Kabupaten Pulang Pisau ini berdampak ke daerah sekitarnya yaitu Kabupaten Kapuas dan ibukota Kalimantan Tengah yaitu Palangka Raya.

¹⁰ Wawancara dengan Dio selaku Kepala Desa Tumbang Nusa pada tanggal 3 juli 2017 Pukul 13.00 WIB

Permasalahan lahan gambut yang terjadi pada provinsi Kalimantan Tengah, khususnya Kabupaten Pulang Pisau ini dapat disimpulkan berasal dari pengelolaan lahan gambut yang salah pada pemerintahan masa lalu melalui proyek lahan sejuta hektare yang membuka lahan gambut untuk dijadikan areal persawahan, namun proyek ini gagal dan peninggalan proyek ini menjadi rusaknya lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau. Selain itu pembukaan izin konsesi lahan gambut menjadi perkebunan.

Musim kemarau di Provinsi Kalimantan Tengah dan khususnya Kabupaten Pulang Pisau pada tahun 2015 terjadi cukup lama mulai dari sepanjang bulan Agustus Sampai dengan bulan Oktober 2015.kondisi ini dipengaruhi oleh fenomena *El Nino* dan *La Nina*. Hasil pantauan satelit *Terra/Aqua* menunjukkan bahwa dari bulan Januari sampai dengan bulan Desember 2015 di Kabupaten Pulang Pisau terdeteksi sebanyak 2.684 titik *Hotspot* paling banyak terjadi pada bulan September sebanyak 1000 titik dan Oktober sebanyak 1.214 titik *hotspot*.¹¹ Dampak kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 yang terjadi terutama Kabupaten Pulang Pisau mengakibatkan pencemaran udara oleh kabut asap yang dihasilkan telah mempengaruhi dan menimbulkan berbagai dampak terhadap komponen lingkungan seperti lingkungan fisik, biologi, ekonomi, sosial dan kesehatan masyarakat.

Dari permasalahan ini maka, untuk mengurangi dan mencegah terjadinya kebakaran hutan ini tidak terulang kembali, pemerintah melalui Presiden

¹¹ Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Pulang Pisau.2016. *Laporan Status Lingkungan Hidup Daerah Kabupaten Pulang Pisau*. Pemerintah Kabupaten Pulang Pisau: Kalimantan Tengah. Hal. 13

kemudian memutuskan untuk mengeluarkan Peraturan Presiden untuk mengembalikan fungsi lahan gambut yang telah terbakar. Kemudian pada awal tahun 2016 tepat pada 6 Januari 2016 Presiden Joko Widodo mengesahkan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Badan Restorasi Gambut. Badan ini untuk jangka pendek bertujuan untuk mengurangi kebakaran pada tahun-tahun berikut atau meniadakan kebakaran hutan kembali.

Badan Restorasi Gambut atau disingkat dengan BRG dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut yang disahkan oleh Presiden Jokowi pada 6 Januari 2016, berlakunya Peraturan Presiden ini dari tanggal disahkannya mulai 6 Januari 2016 sampai dengan 31 Desember 2020 dengan tujuan utama untuk mengatasi dan mencegah kebakaran di lahan gambut serta melakukan pemulihan lahan gambut yang terbakar pada tahun 2015 dan sebelumnya yakni sekitar dua juta hektare. Pembentukan Badan Restorasi Gambut ini dalam rangka untuk mempercepat pemulihan kawasan dan pengembalian hidrologis gambut akibat kebakaran hutan pada tahun 2015.

Badan Restorasi Gambut memiliki tugas untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi restorasi gambut di beberapa provinsi, di antaranya Riau, Jambi, Sumatra Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua. Masa tugas BRG akan berakhir pada 31 Desember 2020 dengan dibiayai

menggunakan Anggaran Pendapatan Belanja Negara. Lembaga ini akan dijalankan oleh kepala, sekretaris badan, dan empat deputi.¹²

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang BRG mempunyai tugas untuk merestorasi lahan gambut yang ada di tujuh Provinsi yaitu, Provinsi Riau, Provinsi Jambi, Provinsi Sumatera Selatan, Povinsi Kalimantan Tengah, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Kalimantan Barat, dan Provinsi Papua.¹³ dari ketujuh Provinsi ada daerah atau kabupaten yang menjadi prioritas perencanaan restorasi yaitu Kabupaten Pulang Pisau menjadi salah satu daerah prioritas tersebut.

Pembentukan Badan Restorasi Gambut tidak hanya di pemerintah pusat saja untuk membantu tugas dari BRG ini dibentuklah Tim Restorasi Gambut Daerah. Untuk pembentukan Tim Restorasi Gambut Daerah Provinsi Kalimantan Tengah ini berdasar pada Keputusan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 188.44/211/2017 tentang Tim Restorasi Gambut Daerah Provinsi Kalimantan tengah. Pembentukan ini selain untuk membantu tugas dari BRG juga sebagai langkah pencegahan dan pengendalian ekosistem gambut di Kalimantan Tengah yang cukup luas dan rentan mengalami kerusakan dan kebakaran.

Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut serta Tim Restorasi Gambut Daerah bertugas untuk merestorasi lahan gambut secara fisik yang berkaitan tentang ekosistem lahan gambut. Tetapi juga terkait dengan pencarian alternatif mata pencaharian masyarakat yang lahan mereka

¹² Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut

¹³ *Ibid.*, pasal 2

terbakar akibat kebakaran hutan. Selain itu juga adanya larangan membuka lahan baik untuk pertanian atau perkebunan dengan cara membakar. Dimana kebiasaan dari masyarakat di Kabupaten Pulang Pisau biasa membuka lahan dengan cara dibakar.

Berkenaan dengan hal tersebut penulis tertarik untuk memahami dan mendalami tentang pelaksanaan restorasi lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau. Alasan penulis mengambil lokasi di Kabupaten Pulang Pisau ini karena daerah ini menjadi daerah prioritas dalam pelaksanaan restorasi gambut Indonesia, serta daerah yang mengalami kerusakan yang cukup parah dalam kebakaran hutan tahun 2015 lalu, kemudian kabupaten ini pernah mendapat program lahan gambut sejuta hektare yang menjadi awal mula terjadinya kerusakan gambut di Kalimantan Tengah.

Berangkat dari permasalahan lahan gambut akibat dari kebakaran hutan pada tahun 2015 lalu, pengelolaan lahan gambut yang belum maksimal dari pemerintah, kebakaran hutan yang hampir setiap tahun terjadi di Kabupaten Pulang Pisau, serta munculnya Badan Restorasi Gambut sebagai salah cara dari pemerintah pusat untuk mengelola lahan gambut akibat dari kebakaran yang terjadi pada tahun 2015, maka peneliti tertarik untuk mengambil penelitian dengan judul **Implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut di Kabupaten Pulang Pisau.**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar Belakang diatas dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut di Kabupaten Pulang Pisau pada Tahun 2017 ?
2. Bagaimana faktor pendukung dan penghambat implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut di Kabupaten Pulang Pisau ?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada permasalahan maka tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini yaitu

1. Untuk mengetahui proses implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 tentang Badan Restorasi Gambut Restorasi yang dilaksanakan Kabupaten pulang pisau dalam pengembalian kembali ekosistem lahan gambut yang rusak akibat kebakaran hutan.
2. Untuk mengetahui faktor pendukung dan hambatan apa saja yang memengaruhi dalam implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut yang berkaitan dengan restorasi lahan gambut di Kabupaten Pulang Pisau.

1.4 Manfaat penelitian

Berdasar dari tujuan penulisan yang telah ditulis diatas, maka adapun manfaat penelitian sebagai berikut :

1. Secara Teoritis penelitian ini diharapkan menambah khazanah ilmu pengetahuan khususnya pada bidang implementasi kebijakan dan ilmu pemerintahan secara umum dan menutup kemungkinan dalam lintas disiplin ilmu lain.
2. Secara praktis peneliti mampu memaparkan implementasi Peraturan Presiden Nomor 1 tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut di Kabupaten Pulang Pisau, serta mampu memberikan pembelajaran bagi pemerintah daerah Kabupaten Pulang Pisau dalam menyelesaikan masalah restorasi gambut.