

PENCEGAHAN KARHUTLA MELALUI UPAYA RESTORASI GAMBUT

13

Sri Nurhayati Qodriyatun

Abstrak

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) besar seperti di tahun 2015 kembali terjadi di Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan. Padahal Pemerintah pasca-karhutla 2015 telah berupaya mencegah kebakaran tersebut melalui upaya restorasi gambut. Tulisan ini mengkaji pelaksanaan kebijakan restorasi gambut dalam mencegah karhutla beserta permasalahannya. Terdapat beberapa kelemahan dalam pelaksanaan restorasi gambut. Pertama, Badan Restorasi Gambut (BRG) dihadapkan pada kendala kewenangan dalam melaksanakan tugasnya. Kedua, penegakan hukum karhutla belum berjalan dengan baik. Ketiga, belum ada sinergitas antar stakeholder dalam pelaksanaan restorasi gambut. Untuk itu, DPR RI perlu mengevaluasi kinerja BRG dan beberapa kementerian atau lembaga terkait agar upaya mencegah karhutla berjalan sesuai yang diharapkan.

Pendahuluan

Karhutla kembali marak di tahun 2019. Daerah yang terbakar hampir sama dengan yang terjadi di tahun 2015, yaitu di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan. Dampak karhutla berupa asap pekat, juga sama seperti di tahun 2015, yang tidak hanya dirasakan oleh masyarakat di wilayah yang lahannya terbakar, tetapi juga wilayah-wilayah lainnya bahkan hingga dirasakan oleh masyarakat Malaysia dan Singapura. Presiden Joko Widodo kemudian

menyatakan status siaga darurat di keenam provinsi tersebut dan meminta kepada Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Menko Polhukam, Panglima TNI, dan Kapolri untuk mengatasi hal tersebut segera setelah rapat kabinet 6 Agustus 2019 (news.detik.com, 20 September 2019).

Sudah lebih dari 45 hari setelah perintah mengatasi karhutla diberikan, namun kebakaran masih belum teratasi. Berdasarkan data BNPB tanggal 18 September 2019 pukul 09.00, luas lahan yang terbakar dari bulan Januari hingga Agustus sudah mencapai



328.724 hektar dengan jumlah titik panas mencapai 2.719 titik panas. Upaya untuk memadamkan sudah dilakukan dengan menurunkan 44 heli yang terdiri dari 34 heli untuk water bombing dan 10 untuk patroli, dengan menggunakan 270 juta liter air untuk *water bombing*, 163 ribu kilogram garam disemai untuk membuat hujan buatan dan 9.072 personel untuk pemadaman di darat (cnnindonesia.com, 18 September 2019). Bahkan Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) mendata asap terdeteksi tidak hanya di wilayah Indonesia, tetapi sudah sampai di Semenanjung Malaysia, Serawak Malaysia, dan Singapura. (kompas.com, 15 September 2019). Asap pekat karhutla telah berdampak terhadap meningkatnya penderita Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) dan terganggunya kegiatan belajar mengajar serta penerbangan di wilayah-wilayah terdampak.

Setelah karhutla tahun 2015, Pemerintah telah berupaya melakukan pencegahan kebakaran lahan melalui kebijakan restorasi gambut dan membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Tujuan pembentukan BRG adalah untuk menurunkan frekuensi karhutla di lahan gambut.

Tulisan ini mengkaji pelaksanaan kebijakan restorasi gambut dalam mencegah karhutla beserta permasalahannya.

Kebijakan Restorasi Gambut

Kebijakan restorasi gambut lahir pasca-karhutla 2015 terjadi, setelah 29% lahan yang terbakar di tahun 2015 tersebut merupakan lahan gambut. Kebakaran yang terjadi di lahan gambut

menimbulkan asap tebal dan pekat, dan sangat sulit untuk dipadamkan. Bahkan asapnya juga berbahaya bagi kesehatan manusia (Arumingtyas, 2019). Oleh karena itu, upaya pencegahan karhutla di lahan gambut menjadi penting. Komitmen Pemerintah dalam upaya pencegahan karhutla dilakukan melalui restorasi gambut. Untuk mewujudkan komitmen tersebut, maka dibentuklah BRG dengan Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut.

BRG dimandatkan untuk mengoordinasikan dan memfasilitasi restorasi gambut pada Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua. Target restorasi gambut BRG ditetapkan seluas lebih kurang 2 juta hektar yang harus dicapai selama masa tugasnya, dimulai 6 Januari 2016 hingga 31 Desember 2020. Tugas koordinasi dan fasilitasi BRG diarahkan pada 9 fungsi 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 budi daya, (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 (BRG, 2019:1-3).

Wilayah prioritas BRG adalah area bekas terbakar di tahun 2015, kubah gambut berkanal, dan gambut dangkal budi daya. Lokasi target restorasi ada di 104 Kesatuan Hidrologis Gambut (KHG) di 57 kabupaten yang berada di kawasan lindung seluas 684.638 hektar, kawasan budi daya berizin seluas 1.410.926 hektar, dan kawasan budi daya tidak berizin seluas 396.945 hektar (BRG, 2019:4). Pelaksanaan restorasi gambut dilakukan sesuai dengan tugas, fungsi, dan tanggung jawab. Mengacu Surat Keputusan Kepala BRG No. 05/BRG/KPTS/2016 tentang Penetapan Peta Indikatif Restorasi Gambut, pelaksanaan restorasi gambut di kawasan konservasi seluas 332.766 hektar dilakukan oleh pemangku kawasan konservasi berdasarkan penugasan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dalam hal ini, pemangku kawasan konservasi dapat bermitra dengan LSM. Seluas 1.410.926 hektar di area konsesi dan HGU, restorasi gambut dilakukan oleh pemegang konsesi atau Hak Guna Usaha (HGU) dengan supervisi dari BRG. Kemudian seluas 748.818 ha di kawasan lainnya termasuk di dalamnya Hutan Produksi, Hutan Lindung dan Areal Penggunaan Lain (APL) tidak berizin, restorasi gambut dilaksanakan oleh pemerintah daerah melalui mekanisme tugas pembantuan bekerja sama dengan Kemitraan dan LSM. Oleh karena itu, pelaksanaan kebijakan restorasi gambut perlu keterlibatan berbagai pihak, terutama ketika pelaksanaan di tingkat tapak. Berbagai pihak tersebut antara lain di tingkat pusat dengan kementerian yang mempunyai kewenangan dalam membina pemegang konsesi

dan HGU, serta kementerian yang mempunyai kewenangan mengelola kawasan konservasi; di tingkat pemerintah daerah dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota; LSM dan masyarakat.

Permasalahan Pelaksanaan Kebijakan

Dalam buku Tiga Tahun BRG dilaporkan bahwa status restorasi gambut selama tiga tahun terakhir adalah:

- a. Dari sisi perencanaan dan kerja sama, telah tersusun rencana restorasi gambut di 7 provinsi, dilengkapi dengan luas dan lokasi target serta rencana restorasi berdasarkan KHG. Hingga tahun 2018, telah dilakukan inventarisasi karakteristik gambut dan pemetaan untuk 18 KHG dari total 104 KHG yang menjadi wilayah kerja BRG.
- b. Dari sisi konstruksi, operasi, dan pemeliharaan, hingga tahun 2018 telah terbangun infrastruktur pembasahan gambut (rewetting) sebanyak 11.800 unit sumur bor, 5.936 unit sekat kanal, dan 242 unit penimbunan kanal. Perkiraan areal terdampak pembasahan adalah 679.901 hektar atau 62,9% dari total target di luar areal konsesi. Total target pembasahan seluas 1.081.584 hektar. Sementara demplot revegetasi terbangun seluas 713 hektar.
- c. Dari sisi edukasi, sosialisasi, partisipasi, dan kemitraan, sampai tahun 2018 telah dilakukan pendampingan terhadap 262 desa seluas 871.043 hektar atau 35% dari

areal target restorasi gambut dalam program Desa Peduli Gambut (DPG). Setelah dilakukan pendampingan selama 2 tahun telah terjadi penurunan titik panas sekitar 85% dari titik panas pada tahun 2015.

- d. Dari sisi penelitian dan pengembangan restorasi gambut, telah dilaksanakan penelitian dan pengembangan sebanyak 103 paket penelitian dan pemasangan alat pemantau Tinggi Muka Air (TMA) sebanyak 142 unit di ekosistem gambut (BRG, 2019:23-29).

Namun capaian BRG dalam tiga tahun tersebut, menurut beberapa pihak tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Berdasarkan data Pantau Gambut di wilayah Riau, pelaksanaan restorasi gambut tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga karhutla masih terjadi di lahan yang seharusnya sudah mendapat intervensi restorasi. Pantauan citra satelit juga menunjukkan bahwa banyak titik panas muncul di wilayah yang telah dilakukan intervensi restorasi gambut berupa pembasahan. Wilayah-wilayah tersebut antara lain di Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Bengkalis, Kota Dumai, dan Kabupaten Kepulauan Meranti. Kabupaten-kabupaten tersebut merupakan wilayah dengan KHG yang menjadi prioritas restorasi gambut (Pantau Gambut, 2019:4).

Ada beberapa hal yang menurut Pantau Gambut mengapa karhutla masih saja terjadi di Riau. **Pertama**, wilayah terintervensi restorasi masih terbakar karena infrastruktur pembasahan belum dapat memulihkan kondisi

gambut yang kering. **Kedua**, wilayah terintervensi restorasi masih terbakar karena upaya pencegahan berbasis masyarakat seperti Masyarakat Peduli Api (MPA) terkendala dana operasional. Sedangkan upaya penanggulangan karhutla terkendala lokasi yang jauh dan peralatan yang terbatas. **Ketiga**, wilayah terintervensi gambut masih mengalami kebakaran di daerah yang jauh dari lokasi infrastruktur pembasahan dibuat atau lokasi infrastruktur pembasahan gambut tidak berada di wilayah yang rentan terbakar. **Keempat**, wilayah yang seharusnya sudah mendapat intervensi restorasi masih terbakar karena rencana restorasi belum terealisasi (Pantau Gambut, 2019:6).

Kemudian dalam Laporan Investigatif Eyes on the Forest/ EoF (2019:4) dinyatakan bahwa pelaksanaan restorasi gambut di kawasan konsesi atau HGU tidak transparan atau tidak jelas apa yang sebenarnya terjadi. Juga tidak jelas instansi mana yang memiliki tanggung jawab dan kewenangan besar dalam melakukan supervisi kepada pemegang konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) soal perlindungan dan pemulihan gambut. BRG sendiri mengakui tidak memiliki akses untuk melakukan supervisi di wilayah konsesi dan HGU. Padahal salah satu fungsi BRG dalam menjalankan tugasnya adalah pelaksanaan supervisi dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan infrastruktur di lahan konsesi dan HGU (BRG, 2019a).

Kewenangan untuk melakukan pembinaan di kawasan konsesi pada hakikatnya merupakan kewenangan Kementerian

Lingkungan Hidup dan Kehutanan dan di kawasan HGU merupakan kewenangan Kementerian Pertanian. Oleh karena itu, agar pelaksanaan restorasi gambut dapat tetap berjalan, maka BRG menyerahkan kewenangan melakukan supervisi dalam pelaksanaan restorasi gambut di kawasan konsesi dan HGU kembali ke kementerian terkait sesuai kewenangannya (Gatra.com, 5 September 2019).

Permasalahan lain dari pelaksanaan restorasi gambut adalah lemahnya penegakan hukum. Berdasarkan temuan investigasi Eof terhadap beberapa perusahaan HTI menunjukkan bahwa ada beberapa dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh para pemegang konsesi. Namun tidak ada penindakan atas pelanggaran tersebut. Hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah kurang melakukan supervisi terhadap ketidakpatuhan pada peraturan tersebut (Eof, 2019:5).

Dalam pelaksanaan kebijakan restorasi gambut perlu ada keterlibatan banyak pihak seperti diuraikan di atas, seperti di tingkat pusat dengan kementerian yang mempunyai kewenangan dalam membina pemegang konsesi dan HGU, serta kementerian yang mempunyai kewenangan mengelola kawasan konservasi; di tingkat tapak dengan pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota; para pemegang konsesi dan HGU, LSM dan masyarakat. Kondisi ini memperlihatkan bahwa sinergitas BRG dengan berbagai pihak terkait belum terjadi.

Berbagai kondisi tersebut tentunya menjadi hambatan

dalam pelaksanaan restorasi gambut sehingga lahan gambut yang seharusnya direstorasi agar tidak kembali terbakar, dua tahun terakhir kembali marak terbakar. Berdasarkan data BNPB, daerah yang lahannya terbakar berada di daerah yang sama dengan terjadinya karhutla pada tahun 2015, yaitu di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan (cnnindonesia.com, 18 September 2019).

Penutup

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa upaya restorasi gambut belum dapat mencegah terjadinya karhutla, karena dalam pelaksanaan kebijakan tersebut banyak permasalahan dihadapi. **Pertama**, ada kewenangan yang tidak dimiliki oleh BRG yang menghambat dalam pelaksanaan tugasnya, yaitu melakukan supervisi dalam konstruksi, operasi dan pemeliharaan infrastruktur di lahan konsesi dan HGU. **Kedua**, penegakan hukum tidak berlangsung seperti yang diharapkan. **Ketiga**, sinergitas BRG dengan berbagai pihak terkait dalam pelaksanaan restorasi gambut baik tingkat pusat maupun di tingkat tapak belum terjadi.

Di sinilah DPR dapat berperan, yaitu melalui pelaksanaan fungsi pengawasan. Pelaksanaan fungsi pengawasan dapat dilakukan oleh Komisi IV yang bermitra kerja dengan BRG dengan mengevaluasi kebijakan restorasi gambut, baik dari sisi kelembagaannya maupun sisi regulasinya. Komisi IV dapat mengevaluasi kinerja BRG dan kementerian/lembaga lain terkait dalam pelaksanaan restorasi gambut ini.

Referensi

Bencana Asap di Sumatera dan Kalimantan, Mengapa Lahan Gambut Terus Terbakar?". 15 September 2019. <https://www.mongabay.co.id/2019/09/15/bencana-asap-di-sumatera-dan-kalimantan-mengapa-lahan-gambut-terus-terbakar/>, diakses 19 September 2019.

BRG. (2019). *Laporan 3 Tahun Restorasi Gambut*. Jakarta: Badan Restorasi Gambut.

BRG. (2019a). Restorasi Gambut, Progres dan Kendala Pelaksanaan. Makalah dipresentasikan dalam *Focus Group Discussion* di Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta, tanggal 1 Agustus 2019.

"BRG: Restorasi Gambut di Lahan Konsesi Berlanjut, Tapi....", <https://www.gatra.com/detail/news/442398/ekonomi/brg-restorasi-gambut-di-lahan-konsesi-berlanjut-tapi->, diakses

19 September 2019.

Kebakaran Gambut di Wilayah Terintervensi Restorasi di:Data Terkini Karhutla di Sumatera dan Kalimantan, Jumlah Titik Api hingga Sebaran Asap", <https://www.kompas.com/tren/read/2019/09/15/174554865/data-terkini-karhutla-di-sumatera-dan-kalimantan-jumlah-titik-api-hingga?page=all>, diakses 18 September 2019.

"Membandingkan Karhutla di Indonesia Pada 2015 dan 2019", <https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20190918104533-199-431485/membandingkan-karhutla-di-indonesia-pada-2015-dan-2019>, diakses 18 September 2019.

"Round-Up: 45 Hari Setelah Ancaman Jokowi Soal Karhutla", <https://news.detik.com/berita/d-4713796/45-hari-setelah-ancaman-jokowi-soal-karhutla>, diakses 24 September 2019.



Sri Nurhayati Qodriyatun
sri.qodriyatun@dpr.go.id

Sri Nurhayati Qodriyatun, S.Sos, M.Si, menyelesaikan pendidikan S1 Sosiologi di FISIPOL UGM pada tahun 1993 dan pendidikan S2 Magister Ilmu Lingkungan di Universitas Indonesia pada tahun 2005. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Madya Kebijakan Lingkungan pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui buku antara lain: "Perlindungan Daerah Resapan Air Cekungan Bandung (Studi Kerja Sama Antar-Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat" (2015), "Pemenuhan Kebutuhan Air Bersih pada Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil Ditengah Ancaman Perubahan Iklim" (2016), "Pembangunan Berkelanjutan: Mendefinisikan, Mengoperasikan dan Mengukur dalam Pembangunan Nasional" (2017), "Bencana Ekologis dalam Perspektif Penanggulangan Bencana" (2017).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.