

## **DILEMA KEBIJAKAN YANG PRO RAKYAT**

**(Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No 15 Tahun 2010 tentang  
Pembukaan Lahan dan Pekarangan Bagi Masyarakat)**

**Brian L. Djumaty dan Nina Putri Hayam Dey**

Alumnus Program Studi Magister Studi Pembangunan-

Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga

brian.djumaty@gmail.com

### **Abstract**

Since the enactment of decentralization local government have been granted the authority to organize, protect society etc. Given the authority that Central Kalimantan provincial government issued a policy (Pergub No. 15 tahun 2010 on guidelines for land clearing and yard for the people) to protect the local community in the tradition / habit of farming by burning forests to customary provisions. The aim of this study is to describe and analyze the extent to which public policy relevance since the issuance of the policy in 2010-2015 and to what extent these policies protect the local wisdom. the method used is descriptive qualitative study, using the study of literature in the process of data collection. Results and discussion of these studies show that 1) in 2015 created a policy that is no longer relevant because the whole area of Central Kalimantan is 15.3 million hectares, 12.7 hectares (78%) is controlled by plantation companies. 2) goodwill by the Government of Central Kalimantan to protect local communities need to be given appreciation. But this policy could apply / relevant if it is done before the 90s because many forests and local people still farming to meet food needs.

**Kata Kunci :** *Public Policy, Local Wisdom, Relevance.*

### **Pendahuluan**

Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi oleh pemerintah Indonesia, pemerintah daerah diberikan wewenang untuk mengatur dan mengelola potensi yang dimiliki untuk kepentingan masyarakat (baca UU no 33 ayat 1, 2 dan 3). Tujuan dari otonomi daerah adalah mempererat persatuan dan kesatuan bangsa, meningkatkan efisiensi administrasi

pemerintahan, mewujudkan kemandirian daerah, membentuk pemerintahan yang lebih demokratis yang mendorong inovasi dan partisipasi, memacu pembangunan sosial ekonomi (Djumaty, 2015). Selain itu kebijakan otonomi daerah juga memberikan wewenang yang lebih luas kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan sebuah pembangunan yang di mana didalamnya terdapat pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi daerah yang beraneka ragam (Mayrowani, 2012).

Untuk mewujudkan *good governance*, maka pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan publik yang diharapkan dapat melindungi dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara khusus (Waris: 2012). Menurut Suharto (2007), inti dari kebijakan (*policy*) merupakan keputusan-keputusan atau pilihan tindakan yang secara langsung mengatur pengelolaan dan pendistribusian sumber daya alam, finansial, dan manusia demi kepentingan publik, yakni rakyat banyak, penduduk, masyarakat atau warga negara.

Atas dasar hal diatas, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah demi mengembangkan potensi daerah dan melindungi kearifan lokal masyarakat adat mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Di Kalimantan Tengah<sup>1</sup>. Dengan dikeluarkannya kebijakan ini ada *good will* dari pemerintah Kalimantan Tengah untuk melindungi kearifan lokal masyarakat tentang **berladang**, di mana dalam pelaksanaannya sistem berladang ini memiliki aturan adat dan kegiatan/ritual adat sebelum masyarakat mempersiapkan ladang. Salah satu kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat adat Dayak dalam mempersiapkan ladang/huma adalah dengan membakar ladang. Kearifan lokal masyarakat mempersiapkan lahan pertanian dengan cara dibakar yang ingin dilindungi oleh pemerintah Kalimantan Tengah, supaya aktivitas berladang masyarakat menjadi aktivitas yang legal dan dilindungi secara hukum.

Berdasarkan realita di lapangan kebijakan ini menghasilkan pro dan kontra serta salah tafsir, hal tersebut dapat dilihat dari beberapa

---

<sup>1</sup> Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 tahun 2010 merupakan Perubahan atas Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 52 tahun 2008 tentang Pedoman Pembukaan lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Di Kalimantan Tengah.

pemberitaan media massa mengenai masalah kebakaran lahan yang melanda Kalimantan Tengah khususnya pada tahun 2015. Dampak dari kebakaran lahan salah satunya adalah asap yang menyelimuti Kalimantan Tengah secara khusus sejak bulan Juli- November. Banyak yang beranggapan bahwa tidak terkontrolnya kebakaran lahan di Kalimantan Tengah diakibatkan oleh Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2010 tentang Pedoman Pembukaan Lahan Dan Pekarangan Bagi Masyarakat Di Kalimantan Tengah (Detik News<sup>2</sup>, Detik.com<sup>3</sup>).

Merespon banyaknya pemberitaan bernada negatif mengenai peraturan ini, maka Mendagri minta Peraturan Gubernur ini di revisi<sup>4</sup> dan Dirgen Penegakan Hukum Kementerian Lingkungan Hidup Dan Kehutanan, Rasio Ridho Sani juga mengatakan bahwa secara hukum Peraturan Gubernur ini sudah tidak berlaku lagi karena kebijakan ini sudah tidak tepat sasaran. Seharusnya kebijakan ini berlaku untuk pembakaran lahan adat bukan lahan perkebunan yang dimiliki oleh perusahaan<sup>5</sup>.

Berdasarkan pandangan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Sejauhmana Peraturan Gubernur No. 15 Tahun 2010 melindungi kearifan lokal masyarakat adat dan apakah kebijakan ini relevan/ tidak dalam konteks Kalimantan Tengah saat ini?

Alasan mengapa penulis mengambil topik ini karena sebenarnya ada *goodwill* dari Pemerintah Kalimantan Tengah untuk melindungi kearifan lokal masyarakat tetapi dalam prosesnya terjadi pro dan kontra, sehingga topik ini sangat menarik untuk dikaji. Selain itu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah mengenai pedoman pembukaan lahan dan pekarangan untuk mengontrol kebakaran lahan hanya ada di Kalimantan Tengah.

Berdasarkan studi literatur kebijakan yang dibuat, pemerintah selalu ada maksud baik namun dalam implementasinya kebijakan tersebut

---

<sup>2</sup><http://news.detik.com/berita/3051532/isi-lengkap-pergub-kalteng-yang-izinkan-buka-lahan-dengan-bakar-hutan> diakses (18-11-2015)

<sup>3</sup><http://www.dw.com/id/penyebab-kebakaran-hutan-terungkap/a-18801135> diakses (18-11-2015)

<sup>4</sup><http://nasional.kompas.com/read/2015/10/27/14373761/Mendagri.Minta.Pergub.Pembakaran.Hutan.Segera.Direvisi> diakses (18-11-2015)

<sup>5</sup><http://nasional.kompas.com/read/2015/10/24/16553961/Pergub.Kalteng.yang.Perbolehkan.Masyarakat.Bakar.Lahan.Tak.Berlaku.Lagi> diakses (18-11-2015)

jauh dari harapan, seperti masih dalam proses pembicaraan dengan Pusat (Departemen Kehutanan) Perda Kalimantan Tengah tentang tata ruang. Ketidakjelasan pengaturan ruang menyebabkan ketidakpastian pembangunan di Kalimantan Tengah (Muhajir: 2010). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Hamdani dan Meyzi (2013) di Kabupaten Siak mengenai Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (KPTSP). Menurutnya kebijakan ini sangat baik akan tetapi masih tidak maksimal. Hal tersebut dikarenakan kurangnya SDM pegawai, kurang optimalnya kordinasi jalur pelayanan, kurang harmonisnya hubungan antar instansi, sarana dan prasarana yang kurang mendukung.

### **Metode Penelitian**

Dalam tulisan ini, penulis menggunakan penelitian kepustakaan (*Library research*) dengan metode pengambilan/ pengumpulan data secara kepustakaan dengan beragam informasi yang meliputi buku, jurnal ilmiah, Koran, majalah, dokumen serta tulisan-tulisan lainnya yang memiliki relevansi dengan studi yang diangkat (Sukmadinata, 2009; Danial K, 2009; dan Swarkama, 2015). Mengkaji literature (*Literatur Review*) tidak hanya mengutip pendapat dari berbagai sumber, melainkan memahami secara mendalam tentang permasalahan yang sedang diteliti, mengintetrasikan apa yang telah dikatakan dan dilakukan oleh orang lain, mengkritik tulisan-tulisan sebelumnya serta membangun jembatan antar topic dan mengidentifikasi isu-isu sentral di lapangan (Juliandi Dkk, 2014)

### **Hasil dan Pembahasan**

Dalam pembahasan ini, penulis mendiskripsikan dan menggalisa kajian-kajian literatur yang berkaitan dengan dinamika kebijakan Gubernur sebelum dan sesudah dikeluarkannya Prgub no 15 tahun 2010, berikut penjelasannya.

#### **Dinamika Kebijakan Sebelum Pergub No.15 Tahun 2010**

Dinamika yang terjadi sangat menarik untuk diperhatikan, seperti ada beberapa kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kalimantan Tengah sebelum Peraturan Gubernur Nomor 15 Tahun 2010 ini dikeluarkan. Direvisinya kebijakan tentang pengendalian kebakaran hutan

dan lahan setiap tahunnya sehingga akhirnya dikeluarkannya kebijakan ini.

Menurut Muhajir (2010), kebijakan Peraturan Gubernur No. 15 tahun 2010 merupakan kelanjutan dari Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan pembakaran lahan atau hutan. Berikut merupakan dinamika kebijakan sebelum dikeluarkannya Peraturan Gubernur No. 15 tahun 2010;

1. Dikeluarkannya PP No.4 Tahun 2001 tentang pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan pembakaran lahan atau hutan.

Isi dari kebijakan ini adalah tidak hendak melarang semua aktivitas pembakaran lahan dan hutan, tetapi pemerintah tetap mengizinkan dan memperbolehkan 2 aktivitas pembakaran lahan, yaitu 1). Pembakaran lahan dan hutan untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan seperti pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa, tetapi tetap harus ada ijin khusus dari pejabat yang berwenang. 2). Kebiasaan masyarakat adat atau tradisional yang membuka lahan untuk ladang atau kebun.

Konsekuensi lanjutan dari dikeluarkannya kebijakan ini adalah Bupati dan Gubernur harus melakukan inventarisasi mengenai potensi kegiatan yang akan menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan terkait kebakaran lahan/hutan.

2. Perda No. 5 tahun 2003 tentang pengendalian kebakaran hutan dan lahan

Isi dari kebijakan ini sama dengan isi dari PP No.4 Tahun 2001 tentang pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan pembakaran lahan atau hutan.

Tindak lanjut dari kebijakan ini adalah dikeluarkannya 2 SK Gubernur dan 1 buah instruksi Gubernur; yaitu;

- a) Pergub No. 77 tahun 2005 tentang petunjuk pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan Provinsi Kalteng.

- b) Pergub No. 78 tahun 2005 tentang petunjuk teknis pengendalian kebakaran lahan dan hutan Provinsi Kalteng.

Isi dari kedua SK Gubernur tersebut tidak satu pun yang menyinggung soal inventarisasi kegiatan dan lahan yang potensial dilakukan pembakaran.

3. Instruksi Gubernur No. 364/1337/DISTAN tanggal 6 agustus 2007 tentang melarang tegas aktivitas pembakaran hutan, lahan dan pekarangan tanpa kecuali.
4. Peraturan Gubernur No. 52 tahun 2008 yang mengatur soal pedoman pembukaan lahan dan pekarangan bagi masyarakat di Kalimantan Tengah.

Dalam Pergub ini masyarakat diizinkan membuka lahan dengan cara dibakar tetapi dengan cara diselektif dan terkendali dan harus mendapatkan ijin dari aparat pemerintah terlebih dahulu. Ijin tersebut dibagi sebagai berikut; izin Ketua RT jika luas 0,1 hektar, Kepala Desa jika luas antara 0,1-0,5 hektar, Camat jika luas antara 0,5-2,5 hektar, Kecamatan maksimal 100 hektar, Kelurahan 10 hektar pada hari dan wilayah yang sama dan dilakukan di atas pukul 15.00.

Akan tetapi pergub No. 52 tahun 2008 dicabut pada 10 Agustus 2009 karena kebakaran hutan masih terjadi. Pergub ini dicabut secara lisan oleh Gubernur Teras Narang dan pencabutan tersebut menghidupkan kembali larangan pembakaran lahan tanpa kecuali seperti yang ditegaskan dalam Instruksi Gubernur No. 364/1337/DISTAN tahun 2007.

5. Peraturan Guberbur No. 15 tahun 2010 tentang pedoman pembukaan lahan dan pekarangan bagi masyarakat di Kalimantan Tengah.

Peraturan Gubernur ini merupakan penyempurnaan dari Pergub No. 52 tahun 2008. Isi dari kebijakan ini kurang lebih hampir sama dengan Pergub No. 52 tahun 2008.

Dinamika kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kalimantan Tengah mengenai pedoman pembukaan lahan dan pekarangan bagi masyarakat di Kalimantan Tengah, merupakan bentuk dilema tersendiri untuk pemerintah daerah. Hal ini dikarenakan di satu sisi pemerintah harus melindungi kearifan lokal masyarakat mengenai berladang yang dalam kegiatannya harus membakar lahan untuk mempersiapkan lahan

dan disisi yang lain pemerintah harus bisa mengontrol atau bahkan mencoba untuk menghapuskan kebijakan ini dikarenakan dampak dari pembakaran lahan adalah asap yang berkepanjangan, walaupun sebenarnya kebakaran lahan yang terjadi saat ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat lokal (berladang) tetapi juga diakibatkan oleh pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit oleh perusahaan dan masyarakat (masyarakat penduduk asli dan pendatang).

### **Dilema Kebijakan Peraturan Gubernur No. 15 Tahun 2010**

Dengan adanya beberapa kali perubahan Perda dan Intruksi Gubernur terkait dengan pembakaran lahan, terlihat bahwa ada keragu-raguan yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah. Sehingga keragu-raguan tersebut menimbulkan dilema. Berdasarkan beberapa studi literatur dilema yang dirasakan tersebut terjadi karena;

- a. Ketiadaan inventarisasi itu membuat posisi masyarakat adat/lokal yang sebenarnya mempunyai keluwesan melakukan kearifantradisional dalam mengusahakan ladangnya lewat pembakaran lahanmenjadi rentan. Mereka dapat dikenai sanksi yang ada di dalam Perda karena melakukan pembakaran hutan/lahan. (Muhajir, 2010: 215)
- b. Indonesia termasuk lima besar negara yang tutupan hutannya berkurang paling cepat dengan tingkat deforestasi selama tahun 2000-2005 mencapai 1.87 juta Ha/Tahun dan 2006-2009 mencapai 1.5 juta Ha/Tahun, Indonesia Corruption Watch (2011).
- c. Kebijakan ini menjadi masalah serta mendapatkan kecaman dari pemerintah pusat dan stakeholder terkait ketika kebijakan ini disalah artikan dan dimanfaatkan oleh orang-orang yang tidak bertanggungjawaban (perusahaan) yang melakukan pembakaran hutan.

Kebakaran lahan yang terjadi pada tahun ini, sebagian besar dilakukan oleh perusahaan. Ini berarti ada unsur kesengajaan dan atau politisasi antara perusahaan serta pemerintah.

Dalam peraturan tersebut dapat diberikan catatan kritis di antaranya ialah 1) berdasarkan realita di lapangan pemerintah mengalami kesulitan dalam mengatur dan mengendalikan pembakaran lahan karena rata-rata petani di Kalimantan Tengah memiliki lahan diatas 2 hektar (Muhajir, 2010). 2). Prosedur yang dianggap berbelit-belit dan jarak dari

rumah menuju Kecamatan sangat jauh, maka membuat petani enggan untuk melaporkan jika mereka hendak membuka lahan dengan cara dibakar. 3). Pergub ini belum mengakomodasi kepentingan petani/peladang. 4) diberikannya izin kepada masyarakat untuk membuka lahan pertanian dengan cara dibakar. Konsep mengenai “masyarakat” dalam kebijakan ini masih ambigu.

### **Kearifan Lokal tentang berladang**

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah Kalimantan Tengah, dilandasi/berdasarkan oleh tradisi masyarakat lokal dalam berladang. Menurut Mukti (2010) Masyarakat Dayak memiliki budaya/tradisi nilai-nilai kearifan lokal yang turun-temurun sudah diterapkan semenjak zaman nenek moyang, yaitu : *Pola berladang berpindah*. Berdasarkan hasil penelitiannya Mukti memaparkan ada 9 hal yang dilakukan oleh masyarakat Dayak dalam melaksanakan pola ladang berpindah; 1). Pola yang digunakan adalah pola berladang gilir balik. 2). Masyarakat biasanya memanfaatkan *jekau* (hutan sekunder). 3). Sebelum berladang masyarakat akan melakukan survey tentang kualitas lahan dan tanah untuk berladang yang telah diatur secara adat. 4). Dalam kegiatan berladang ada ritual adat yang dilakukan. 5). Dalam membuka lahan tidak semua tumbuhan dibabat. Tumbuhan yang bermanfaat dibiarkan tetap tumbuh. 6). Kegiatan berladang merupakan peristiwa budaya, di mana ada budaya *handep hapakat* atau kerjasama yang dimulai dari menebas, membakar, menanam dan memanen. 7). Berladang merupakan bentuk budaya regeneratif, yaitu ada keharusan menanam tumbuhan seperti karet, rotan, damar dan tumbuhan yang lainnya di lahan bekas ladang. 8). Peran tokoh adat masih dominan. 9). Hukum adat memberikan sanksi adat kepada masyarakat yang merusak hutan dan membakar lahan tanpa ritual adat.

Selain di Kalimantan Tengah, Kalimantan yang lainnya juga memiliki kearifan lokal yang sama mengenai membuka lahan dengan cara dibakar untuk berladang, hanya saja biasanya penyebutannya yang berbeda. Seperti pada masyarakat Dayak Maratus yang berada di Kalimantan Barat, berdasarkan penelitian Asyisyifa (2009), dalam kegiatan berladang oleh masyarakat Dayak selalu disertai dengan ritual adat yang



disebut *Aruh*<sup>6</sup> yang dalam kegiatannya meliputi: a). Penetapan Lokasi (*Bamimpi/ Batanung*<sup>7</sup>). b). Pembersihan lahan dari semak belukar (*Manabas*<sup>8</sup>). c). Penebangan pohon-pohon (*Batabang*<sup>9</sup>). d). Pembakaran (*Manyalukut*<sup>10</sup>). e). Penanaman Benih Padi (*Manugal*<sup>11</sup>). f). Pemeliharaan Tanaman dari Rumput (*Marumput*<sup>12</sup>). g). *Basambu*<sup>13</sup>. h). Panen (*Mangatam*<sup>14</sup>).

Sejalan dengan konsep masyarakat Kalimantan dalam tradisi membuka lahan dengan cara membakar untuk berladang yang dikemukakan oleh Mukti (2010) dan Asyysifa (2009). Masyarakat Riau juga memiliki tradisi yang sama berkaitan dengan pembukaan lahan. Hasil penelitian Nurman, Saam Zulfan dan Thamrin (2014), menunjukkan bahwa masyarakat Suka Talang yang berada di Provinsi Riau memiliki adat istiadat yang turun temurun sudah dilakukan akan tetapi tidak tertulis dalam peraturan secara umum dalam peraturan legislatif. Salah satunya ialah tradisi dalam berladang. Terdapat beberapa cara/sistem berladang diantaranya dialah : 1) Turun Tanah (*Melambas*). 2) Pembukaan Lahan,

---

<sup>6</sup>Merupakan ritual adat untuk selamatan dengan bertujuan untuk memohon kepada sang Pencipta agar tanaman padi mereka dapat subur sampai tiba waktunya panen.

<sup>7</sup>Dalam menentukan lokasi lahan harus menggunakan ritual adat. Petunjuk mengenai lokasi tersebut akan diperoleh melalui mimpi ketua adat dan jika lokasisudah ditentukan, maka lokasi akan diberikan tanda dengan menancapkan kayu.

<sup>8</sup>Pembersihan lokasi lahan dari semak belukar dengan menggunakan *Parang (alat pertanian tradisional)*.

<sup>9</sup>Penebangan pohon dilakukan dengan menggunakan Parang dan Kapak.

<sup>10</sup> Setelah lahan dibersihkan, maka akan didiamkan selama 7-10 hari, fungsinya untuk mengeringkan ranting dan sisa pembersihan. Dalam melakukan pembakaran, masyarakat akan membuat batasan bersih dari daun dan ranting sebesar 3-4 Meter, kemudian pembakaran dilakukan berlawanan dengan arah angin supaya tidak merambat kelokasi lain. Kegiatan ini dilakukan secara gotong royong.

<sup>11</sup> Sebelum menanam padi, masyarakat akan melakukan ritual *Pamataan/Aruh Mahanyari* (doa-doa) di ladang, tujuan dari ritual ini adalah supaya padi menjadi subur dan terhindar dari hama padi. Manugal biasanya dilakukan selama 2 minggu.

<sup>12</sup>Kegiatan ini dilakukan pada saat padi berumur 2 bulan. Kegiatan marumput fungsinya untuk membersihkan rumput yang akan mengganggu padi. Biasanya dalam kegiatan ini dilakukan oleh para Ibu.

<sup>13</sup>Saat padi berusia 4 bulan, maka dilakukan ritual *Aruh Basambu*. Biasanya masyarakat akan bernazar dan akan dibayar setelah panen. Kegiatan ini dilakukan selama 3 hari 3 malam.

<sup>14</sup>Kegiatan ini hanya dilakukan oleh para Ibu dan dilakukan secara gotong royong. Setelah selesai memanen biasanya masyarakat akan melakukan ritual *ruh Bawanang Nih Mudah* (ucapan syukur dan terimakasih). Kegiatan ini dilakukan selama 5 hari 5 malam dan ada larangan yang harus dilakukan.

Merintis (*Rintis*). 3) Menebas (*Nobas*). 4) Menebang (*Nobang*). 5) Merencek (*Merobo*). 6) Sekat atau batas Api (*Landang*). 7) Membakar (*Mbaka*). 8) Membersihkan lahan setelah dibakar (*Memerun*). 9) Penanaman Turun Benih (*Menjajak Boneh*). 10) Menugal<sup>15</sup> (*Nugal*). 11) Memelihara Padi (*Besiang*). 12) Pemanenan (*Menuai*).

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Marthin dkk (2012), bahwa tahapan peladangan yang dilakukan oleh masyarakat Dayak mempunyai nilai dan norma bagi kehidupan masyarakat. Kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat tersebut menggambarkan secara tegas hubungan yang harmonis antara manusia dengan sang pencipta, manusia dengan sesama dan manusia dengan alam. Hubungan ini terlihat dalam setiap ritual adat yang dilakukan dalam setiap proses berladang. Kegiatan membakar lahan membawa dampak yang negatif ketika dilakukan dengan sembarangan dan tidak sesuai dengan ketentuan adat masyarakat.

### Relevansi Kebijakan Dalam Konteks Sekarang

Untuk mempermudah memahami relevansi kebijakan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 15 Tahun 2010, maka akan dipaparkan terlebih dahulu mengenai Kebakaran lahan dan ekspansi perkebunan khususnya kelapa sawit di Kalimantan Tengah. Berikut pembahasannya:

- Sebagai daerah yang menempati posisi kedua yang memiliki lahan gambut terluas di Indonesia<sup>16</sup>, maka sistem mempersiapkan lahan pertanian yang dikenal oleh masyarakat Kalimantan sejak zaman nenek moyang adalah dengan cara dibakar (Ritung, Sofyan dkk, 2011). Berdasarkan beberapa studi literatur ada beberapa faktor yang menyebabkan pembukaan lahan dengan cara dibakar, yaitu secara ekonomi sistem tebas bakar (*slash and burn*) dan *land clearing* hutan relatif lebih murah dan efisien (Cahyono, S. A., Warsito, S. P., Andayani, W., dan Darwanto, D. H, 2015; Putra, Akbar Kurnia, 2015). Secara budaya, masyarakat Kalimantan mempunyai pengetahuan lokal mengenai membuka ladang dengan cara dibakar. Sebelum melakukan

---

<sup>15</sup> Menanam padi

<sup>16</sup> Lahan gambut di Kalimantan terluas kedua setelah Sumatera yaitu 4.778.004 hektar, yang tersebar di Kalimantan Tengah (2.644.438 hektar), Kalimantan Barat (1.046.483 hektar), Provinsi Kalimantan Timur (332.365 hektar) dan Kalimantan Selatan (106.271 hektar).

kegiatan pembakaran lahan, ada ritual adat yang dilakukan (Riwut, 2003; Nurcahyani, 2003).

- Kebakaran lahan di Kalimantan Tengah Berdasarkan laporan Kompas (2014<sup>17</sup>), kebakaran lahan dan bencana asap di Kalimantan Tengah mulai terjadi pada tahun 1990 (Lihat tabel 1). Hal tersebut terjadi karena adanya pembangunan perkebunan kelapa sawit di daerah Kotawaringin Barat dan Kotawaringin Timur (Kalimantan Tengah<sup>18</sup>) pada tahun 1992 dan juga sesuai dengan laporan Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah (2009<sup>19</sup>).

Berikut merupakan tabel mengenai kebakaran lahan dan bencana asap di Indonesia (Tabel 1) :

Tabel 1

**Kebakaran Lahan di Indonesia dari tahun 1960-2013**

| 1960-1990                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1990-2000                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 2000-2013                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Sumatera</b><br/>(Riau, Sumatera Selatan)</li><li>● <b>Kalimantan</b><br/>(Kalimantan Timur, Balikpapan, Banjarmasin, Banjar)</li><li>● <b>Jawa Barat</b><br/>(Majalengka, Purwakarta, Sumedang, Kuningan)</li><li>● <b>Jawa Tengah</b><br/>(Grobogan)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Sumatera</b><br/>(Sumatera Selatan, Bengkulu, Jambi)</li><li>● <b>Kalimantan</b><br/>(Kalimantan Timur, Palangkaraya, Pontianak)</li><li>● <b>Jawa Tengah</b><br/>(Iereng Gunung Sumbing, Lawu, Merbabu, Welirang)</li><li>● <b>Jawa Barat</b><br/>(Iereng Gunung Ciremai dan Cigurai)</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>● <b>Sumatera</b><br/>(Riau, Sumatera Selatan, Jambi)</li><li>● <b>Kalimantan</b><br/>(Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan)</li><li>● <b>Jawa Tengah</b><br/>(hutan lindung Gunung Welirang, Merbabu)</li></ul> |

Sumber : Kompas Online, 2015

- Pada tahun 2011-2015, sebanyak 5323,5 ha luas lahan di Kalimantan Tengah terbakar<sup>20</sup>. Menurut Herry Purnomo (Peneliti CIFOR)<sup>21</sup>, lebih dari 90% kebakaran lahan terjadi karena adanya unsur kesengajaan. Sependapat dengan Herry Purnomo, Adinugroho, W. C., I N.N.

<sup>17</sup><http://sains.kompas.com/read/2015/09/14/16272971/Kabut.Asap.Kebakaran.Hutan.Setengah.Abad.Kita.Abai> diakses (07-12-2015)

<sup>18</sup> [http://interseksi.org/archive/publications/essays/articles/pengaruh\\_sawit.html](http://interseksi.org/archive/publications/essays/articles/pengaruh_sawit.html) diakses (07-12-2015)

<sup>19</sup> [http://kalteng.go.id/ogi/viewarticle.asp?ARTICLE\\_id=969](http://kalteng.go.id/ogi/viewarticle.asp?ARTICLE_id=969) diakses (07-12-2015)

<sup>20</sup> [http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran) diakses (07-12-2015)

<sup>21</sup> <http://www.rappler.com/indonesia/104764-kebakaran-hutan-indonesia-cifor> diakses (07-12-2015)

Suryadiputra, Bambang Hero Saharjo dan Labueni Siboro (2004), 99,9 % kebakaran hutan/ lahan disebabkan oleh manusia baik secara sengaja maupun akibat kelalaian dan 0,1 % diakibatkan oleh alam (petir, larva gunung berapi). Ada lima penyebab kebakaran lahan/ hutan yang disebabkan oleh manusia yaitu: Konversi lahan, Pembakaran vegetasi, Aktivitas dalam pemanfaatan sumber daya alam, Pembuatan kanal-kanal/ saluran-saluran di lahan gambut dan penguasaan lahan (Adinugroho, W. C., I N.N. Suryadiputra, Bambang Hero Saharjo dan Labueni Siboro, 2004). Selain itu Cahyono, S. A., Warsito, S. P., Andayani, W., dan Darwanto, D. H (2015), menambahkan luas kebakaran lahan di Indonesia juga dipengaruhi oleh harga kayu bulat, harga ekspor minyak kelapa sawit (CPO), harga ekspor karet (Lateks), luas kebakaran hutan satu tahun sebelumnya dan kemarau panjang atau *el nino*, khusus di daerah Kalimantan, Sumatera dan Papua, kebakaran hutan meningkat karena adanya konversi lahan dari hutan alam menjadi hutan tanaman dan perkebunan (sawit dan karet).

Berdasarkan pembahasan di atas dapat dilihat bahwa kebakaran lahan dan bencana asap di Kalimantan Tengah terjadi karena masuknya perusahaan raksasa dan investor perorangan, di mana kebakaran lahan ini terjadi karena mempersiapkan lahan (*land clearing*) perkebunan guna ditanami kelapa sawit, akasia dan karet. Ekspansi perkebunan kelapa sawit terjadi karena secara ekonomi investasi ini sangat menguntungkan. Berdasar hasil penelitian yang dilakukan oleh Pasaribu, S. M dan Friyatno Supena (2008), penyebab kebakaran lahan di Kalimantan berkaitan dengan *land clearing* untuk persiapan penanaman komoditas perkebunan. Walaupun juga ditemukan bahwa perladangan tradisional (sistem gilir balik) juga memberikan kontribusi dalam pembakaran lahan, tetapi hanya 20% dari total keseluruhan yang terbakar.

Point di bawah akan membahas lebih lanjut mengenai ekspansi perkebunan yang terjadi di Kalimantan Tengah.

- Ekspansi Perkebunan, menurut Arie Rompas (Direktur Eksekutif Wahli Kalimantan Tengah) menjelaskan bahwa luas Kalimantan Tengah sebesar 15,3 juta hektar dan 12,7 juta hektar (78%)

diantaranya dikuasai oleh Investor<sup>22</sup>. Masuknya investor khususnya dibidang perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah dimulai pada tahun 1992. Awalnya beberapa perusahaan swasta membuka lahan di Kotawaringin Barat dan Kotawaringin Timur dan pembangunan perkebunan kelapa sawit difokuskan dibagian barat Kalimantan Tengah. Pada tahun 1995 wilayah tersebut telah siap diproduksi dan bagian timur masih dalam tahap pembukaan lahan (*Land Clearing*). Kemudian sejak tahun 1998, terjadi ekspansi besar-besaran di subsektor perkebunan kelapa sawit, tetapi tidak terdapat satu pun perusahaan milik negara atau pun perusahaan milik pemerintah daerah. Semua perusahaan kelapa sawit dikuasai oleh perusahaan milik swasta<sup>23</sup>.

- Badan Pengelola *Reducing Emissions From Deforestation And Forest Degradation Plus* (REDD+), menyatakan bahwa 80% hutan di Kalimantan Tengah telah beralih fungsi ke perkebunan kelapa sawit maupun pertambangan<sup>24</sup>. Menurut data Dinas Perkebunan Kalimantan Tengah (2009<sup>25</sup>), berdasarkan data per 30 juni 2009, jumlah perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Tengah berjumlah 302 buah (4.011.032,364 Ha) terdiri dari yang belum beroperasi 158 buah (2.323.063, 260 Ha) dan yang sudah beroperasi 144 buah (1.687.969,104 Ha). Berdasarkan pemaparan tersebut dapat dilihat bahwa ekspansi perkebunan khususnya perusahaan kelapa sawit di Kalimantan Tengah mengakibatkan perubahan pola yang dahulunya masyarakat menggunakan hutan untuk bertani/berladang tetapi sekarang dirubah menjadi lahan perkebunan kelapa sawit.

Pandangan di atas ini pada prinsipnya menunjukkan bahwa kebijakan (Pergub No.15 Tahun 2010) yang dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi Kalimantan Tengah untuk melindungi pengetahuan masyarakat lokal (*Local Knowledge*) tidak lagi relevan dalam konteks saat ini (tahun 2015). Kebijakan ini sangat relevan jika diimplementasikan sebelum tahun

---

<sup>22</sup><http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/> di akses (22-11-2015)

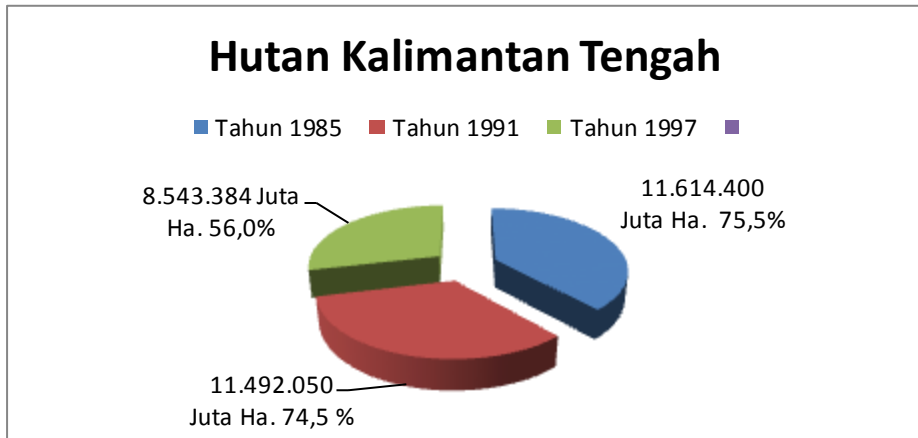
<sup>23</sup> [http://interseksi.org/archive/publications/essays/articles/pengaruh\\_sawit.html](http://interseksi.org/archive/publications/essays/articles/pengaruh_sawit.html) diakses (07-12-2015)

<sup>24</sup> <http://www.antaranews.com/berita/466282/80-persen-hutan-kalimantan-tengah-beralih-fungsi> di akses (22-11-2015)

<sup>25</sup> [http://kalteng.go.id/ogi/viewarticle.asp?ARTICLE\\_id=969](http://kalteng.go.id/ogi/viewarticle.asp?ARTICLE_id=969) diakses ((07-12-2015))

90an karena pada saat itu ekspansi besar-besaran belum terjadi (Lihat Diagram 1).

Diagram 1. Perbandingan Luas Hutan di Kalimantan Tengah



Sumber : Data Diolah, 2015

### Kesimpulan

Dari pembahasan dan pandangan diatas dapat disimpulkan bahwa realitanya Peraturan Gubernur tersebut sudah tidak tepat sasaran karena kebakaran tersebut tidak hanya diakibatkan oleh kegiatan berladang (kearifan local/ *local wisdom*) tetapi juga pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit. Atas dasar itulah kebijakan tersebut tidak lagi relevan dan tidak perlu direvisi akan tetapi dihapuskan. Untuk mengontrol aktivitas masyarakat, maka kembali berpegang pada Intruksi Gubernur No. 364/1337/DISTAN tanggal 6 agustus 2007 tentang melarang tegas aktivitas pembakaran hutan, lahan dan pekarangan tanpa kecuali. Minimnya monitoring dan evaluasi dari pemangku kepentingan, dalam hal ini ialah pemerindah daerah, sehingga dimanfaatkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab untuk membakar hutan untuk perkebunan. Akibatnya hutan di kalimantan semakin berkurang dan terancam kedepan akan mengakibatkan kerusakan lingkungan. Kebijakan yang telah dibuat harus diimbangi dengan pengawasan dan evaluasi sehingga kebijakan tersebut tidak diidentik dengan kebijakan Semu.

## Daftar Pustaka

- Adinugroho, W. C., I N.N. Suryadiputra, Bambang Hero Saharjo dan Labueni Siboro. 2005. *Panduan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut*. Proyek Climate Change, Forests and Peatlands in Indonesia. Wetlands International – Indonesia Programme dan Wildlife Habitat. Canada. Bogor. Indonesia.
- Asyisyifa. 2009. *Karakteristik Sistem Perladangan Suku Dayak Meratus Kecamatan Loksado Kalimantan Selatan*. Jurnal Hutan Tropis Borneo No. 24, Maret 2009
- Cahyono, S. A., Warsito, S. P., Andayani, W., dan Darwanto, D. H. 2015. *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kebakaran Hutan Di Indonesia Dan Implikasi Kebijakannya*. Jurnal Sylva Lestari. Vol. 3 No. 1 Januari 2015 (103-112)
- Danial Akhmad. 2009. *Modernisasi Kampanye Politik Pasca Orde Baru*. Lkis. Yogyakarta
- Djumaty, Brian L. 2015. *Rekonstruksi Paradigma Model Pembangunan*. Prosiding Seminar Nasional, Membangun Indonesia Yang Berkelanjutan: Manajemen Resiko Dalam Pembangunan Di Indonesia. UKI Press. Jakarta
- Hamdani, Wan dan Meyzi Heriyanto. 2013. *Penyelenggaraan Pelayanan Publik*. FISIP Universitas Riau. Jurnal Kebijakan Publik Volume 4 No. 2 tahun 2013
- Juliandi Asuar., Irfan., Manurung Saprinal. 2014. *Metodologi Penelitian Bisnis, Konsep dan Aplikasi*. Umsu Press. Medan
- Marthin, Martinus. Bakran Suni dan Hardie Sujaie. 2012. *Sosial Budaya Perladangan Dayak Kerabat Di Desa Tapang Perodah Kecamatan Sekadau Hulu Kabupaten Sekadau*. Jurnal Tesis Magister Ilmu Sosial Program Studi Ilmu Sosiologi Universitas Tanjungpura Kalimantan Barat
- Mayrowani, H. 2012. *Pembangunan Pertanian Pada Otonomi Daerah: Kebijakan Dan Implimentasi*. *Policy and Implementarion of Agricultural Development in the Era of Regional Autonomy*. Forum Penelitian Agro Ekonomi. Volume 30 No. 1, Juli 2012

- Muhajir, Mumu. 2010. *REDD Di Indonesia, Kemana Akan Melangkah? : Studi Tentang Kebijakan Pemerintah Dan Kerentanan Sosial Masyarakat*. Seri Hukum Dan Keadilan Hukum. Huma. Jakarta
- Mukti, Abdul. 2010. *Beberapa Kearifan Lokal Suku Dayak Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam. Program Studi Pengelolaan Sumber Daya Alam Dan Lingkungan*. Program Doktor Ilmu Pertanian, Universitas Brawijawa.
- Nana, Syaodih Sukmadinata. 2009. *Metode Penelitian Pendidikan*. Remaja Rosdakarya. Bandung
- Nurman, Saam Zulfan dan Thamrin. 2014. *Local Wisdom Talang Mamak People In Farming*. Program Studi Ilmu Lingkungan PPS Universitas Riau
- Nurchayani, Lisyawati. 2003. *Kearifan Tradisional Suku Dayak Dalam Pelestarian Alam: Studi Kasus Beberapa Daerah Di Kalimantan Barat*. LPSE- PPM. Kalimantan Barat
- Pasaribu, Sahat M dan Friyatno Supena. 2008. *Memahami Penyebab Kebakaran Hutan Dan Lahan Serta Upaya Penanggulangannya: Kasus Di Provinsi Kalimantan Barat*. Jurnal Soca (Socio-economic of agriculturre and agribusiness), Volume 8 No. 1 Februari 2008 Universitas Udayana. Bali
- Putra, Akbar Kurnia. 2015. *Transboundary Haze Pollution Dalam Perspektif Hukum Lingkungan*. Jurnal Ilmu Hukum Volume 6, No. 1 tahun 2015
- Ritung, Sofyan dkk. 2011. *Peta Lahan Gambut Di Indonesia: Peta Skala 1: 250.000*. Balai besar penelitian dan pengembangan sumberdaya lahan pertanian. Bogor
- Riwut, Tjilik. 2003. *Maneser Panatau Tatu Hiang: menyelami kekayaan leluhur*. Pustakalima. Palangkaraya
- Suharto, Edi. 2007. *Kebijakan Sosial Sebagai Kebijakan Publik*. Alfabeta. Bandung
- Swarjana, I Kutut. 2015. *Metode Penelitian Kesehatan (Edisi Revisi)*. CV Andi Offset. Yogyakarta



Indonesia Corruption Watch. 2011. *Merampok Hutan dan Uang Negara* (Kajian Penerimaan Keuangan negara dari sektor kehutanan dan perkebunan : studi kasus di Kalimantan Barat dan Tengah).

Waris, Irwan. 2012. *Pergeseran Paradigma Sentralisasi Ke Desentralisasi Dalam Mewujudkan Good Governance*. Program Studi Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Tadulako. Sulawesi Tengah. Jurnal Kebijakan Publik, Volume 3 No. 1 Maret 2012