

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan luas hutan tropis terbanyak setelah Brazil dan Negara Demokrasi Kongo (Adriansyah, 2015). Menurut data *Forest Watch Indonesia* (FWI, 2015), 128 juta ha luas daratan Indonesia masih tertutup hutan. Dengan luas hutan tersebut, Indonesia telah menjadi paru-paru bagi dunia. Penyebaran hutan di Indonesia hampir berada di seluruh wilayah nusantara, termasuk Provinsi Riau. Sebagian besar wilayah hutan Provinsi Riau merupakan lahan gambut yang sangat berpotensi untuk pertumbuhan kelapa sawit. Oleh karena itu, banyak perusahaan-perusahaan baik swasta asing maupun dalam negeri yang berminat dan tertarik terhadap lahan gambut di Provinsi Riau dan kemudian melakukan kerjasama untuk membangun perkebunan kelapa sawit yang akan diolah menjadi minyak. Namun tidak semua perusahaan menaati peraturan pemerintah terutama dalam hal pengelolaan lahan untuk pembangunan, sehingga menimbulkan tindakan illegal yang dilakukan oleh perusahaan tersebut yang hanya memberikan keuntungan sepihak seperti pembukaan lahan yang dilakukan dengan cara pembakaran hutan.

Kebakaran hutan dan lahan sudah terjadi sejak Tahun 1998 dan selalu terulang setiap tahun. Berdasarkan data dari Bank Dunia kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Provinsi Riau pada Tahun 2013 telah memberikan kerugian senilai 20 Triliun (Purnomo et al., 2017). Dengan semakin banyaknya lahan yang dibakar maka akan meningkatkan kadar asap dari kebakaran itu sendiri. Apalagi asap yang ditimbulkan dari pembakaran lahan gambut yang dinilai sangat sulit dalam upaya penyelesaiannya, hal ini disebabkan pada saat musim kemarau tiba permukaan tanah gambut cepat sekali kering dan

mudah terbakar, dan api di permukaan juga dapat merambat ke lapisan dalam yang relatif lembab. Oleh karenanya, ketika terbakar, kobaran api tersebut akan bercampur dengan uap air di dalam gambut dan menghasilkan asap yang sangat banyak.

Kebakaran hutan merupakan kondisi dimana keadaan api menjadi tidak terkontrol dalam vegetasi yang mudah terbakar di daerah pedesaan atau daerah yang luas (Munir, 2014). Faktor utama penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia pada umumnya adalah karena perilaku manusia (99,9%) dan sisanya (0,1%) diakibatkan oleh faktor alam yakni petir, kemarau panjang, dan larva gunung berapi (Adinugroho et al., 2005). Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial terhadap pembangunan berkelanjutan karena dampak langsungnya terhadap ekosistem, kontribusinya terhadap emisi karbon, dan dampak pada keanekaragaman hayati (Tacconi, 2003).

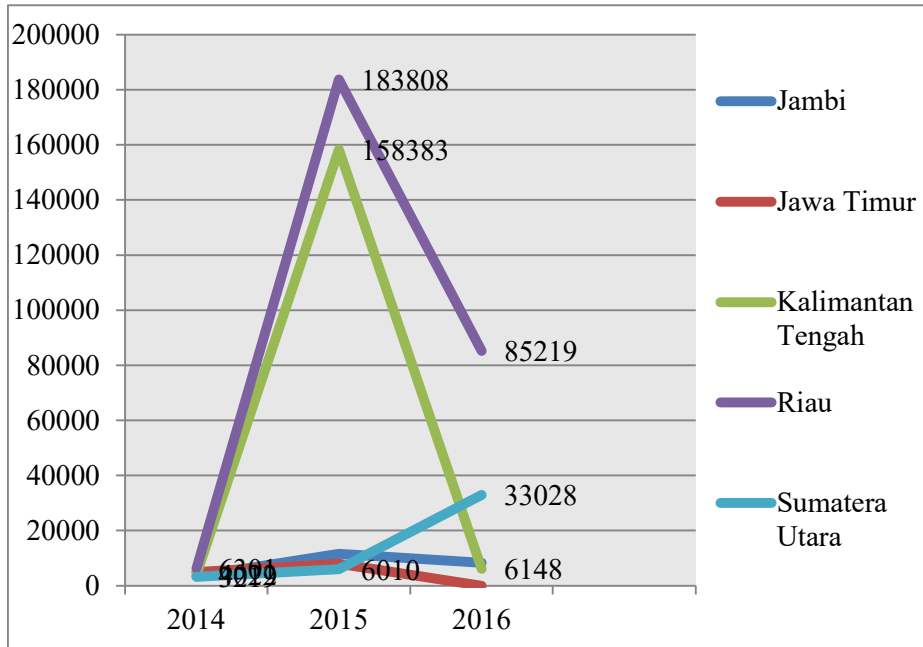
Kebakaran hutan adalah kebakaran yang terjadi pada kawasan hutan sedangkan kebakaran lahan adalah kebakaran yang terjadi di luar kawasan hutan, kebakaran hutan maupun kebakaran lahan dapat terjadi secara sengaja maupun tidak disengaja (Hatta, 2008). Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa ada faktor kesengajaan membakar hutan dan lahan. Pembakaran tersebut bertujuan untuk pembersihan lahan dalam rangka persiapan pembangunan perkebunan. Menurut Susanti (2014), pembakaran digunakan dalam aktivitas pembersihan lahan ini karena murah dan mudah dilakukan. Selain itu, abu sisa pembakaran dapat memperbaiki struktur lahan agar dapat ditanami atau dengan kata lain sebagai pengganti pupuk atau *amelioran*, serta dapat menghilangkan hama.

Apabila kebakaran hutan dan lahan terjadi maka akan muncul situasi yang tidak terkendali sehingga api dengan mudah menjalar dan membakar sekitarnya, hal ini akan diperparah dengan arah angin yang menjadikan api menjalar kelahan-lahan sekitarnya. Kebakaran buatan yang disengaja oleh manusia salah satunya adalah pembakaran yang

digunakan masyarakat sekitar hutan untuk membuka atau membersihkan lahan pertanian atau perkebunan, cara ini telah dilakukan masyarakat sejak turun-temurun (Syumanda, 2010). Masyarakat merasa bahwa pembukaan lahan dengan api tidak memerlukan waktu yang cukup lama dan lebih ekonomis, apabila penggunaan api tidak digunakan secara baik dan benar maka dapat menyebabkan terjadinya kebakaran hutan (Tatra, 2009).

Dampak kebakaran yang sangat dirasakan manusia berupa kerugian ekonomis yaitu hilangnya manfaat dari potensi hutan seperti tegakan pohon hutan yang biasa digunakan manusia untuk memenuhi kebutuhannya akan bahan bangunan, bahan makanan, dan obat-obatan, serta satwa untuk memenuhi kebutuhan akan protein hewani dan rekreasi (Rasyid, 2014). Kerugian lainnya berupa kerugian ekologis yaitu berkurangnya luas wilayah hutan, tidak tersedianya udara bersih yang dihasilkan vegetasi hutan serta hilangnya fungsi hutan sebagai pengatur tata air dan pencegah terjadinya erosi. Dampak global dari kebakaran hutan dan lahan yang langsung dirasakan adalah pencemaran udara dari asap yang ditimbulkan mengakibatkan gangguan pernapasan dan mengganggu aktifitas sehari-hari (Rasyid, 2014). Dalam 15 tahun terakhir, Provinsi Riau menjadi sorotan dunia akibat kebakaran hutan dan lahan, sehingga memantapkan Riau sebagai wilayah titik api terbesar dengan luas lahan terbakar terluas di Indonesia (Purnomo et al., 2016). Berdasarkan data dari situs sipongi.com, pada Tahun 2014 kebakaran lahan di Provinsi Riau seluas 6000 Ha sedangkan Kalimantan Tengah hanya 4000 Ha, hal ini bisa dilihat pada diagram 1.1 berikut ini:

Diagram 1.1 Perbandingan Luas Hutan dan Lahan Terbakar di lima Provinsi di Indonesia 2014-2016



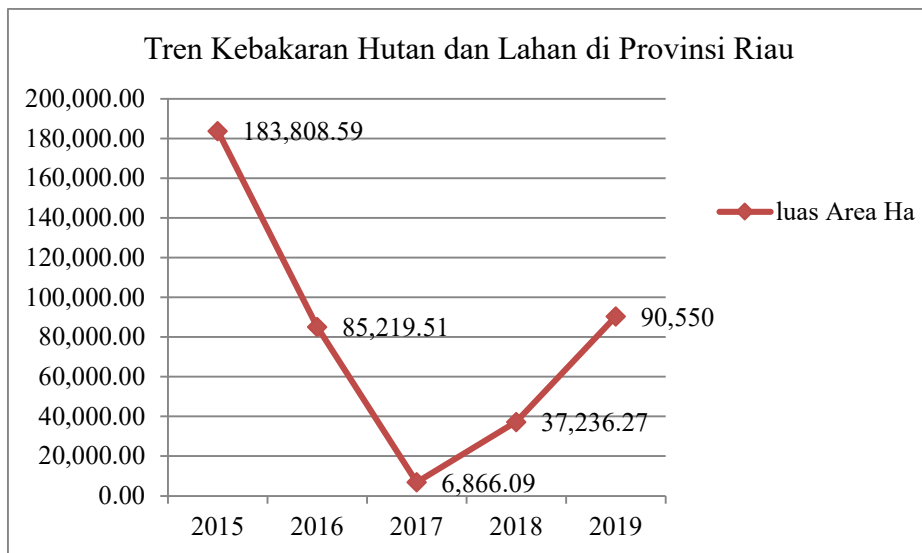
Sumber : Sipongi, 2020

Dari diagram 1.1 tersebut dapat dilihat bahwa luas hutan dan lahan yang terbakar di Provinsi Riau pada Tahun 2015 mencapai 183.808 ha, Kalimantan Tengah 158.383 ha, Jambi 11.634 ha, Jawa Timur 7.966 ha dan Sumatera Utara 6.010 ha. Dibandingkan dengan Provinsi lainnya, Provinsi Riau merupakan wilayah yang terluas mengalami kebakaran hutan dan lahan. Pemilihan Provinsi Riau sebagai lokasi penelitian dikarenakan luas hutan yang terbakar setiap tahunnya mengindikasikan adanya sikap abai pemerintah daerah dalam mengendalikan kebakaran hutan dan lahan.

Secara geografis Provinsi Riau memiliki luas wilayah keseluruhan 8,2 Juta ha. dan lebih dari setengah luas Provinsi Riau merupakan area hutan yaitu sekitar 6,2 Juta ha (Yuliarti, 2014). Kasus

kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau meningkat dari Tahun 2010 sampai dengan Tahun 2015. Pada Tahun 2010 hanya terdapat 1812 titik, namun di Tahun 2011 naik menjadi 3336 titik dan pada Tahun 2014 mencapai 6000 titik (Purnomo et al., 2017). Kasus kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau terparah adalah di Tahun 2015 dengan jumlah korban yang terjangkit penyakit akibat asap sejumlah 97.139 orang, (repulika, 2015). Bahkan akibat asap ini banyak masyarakat yang harus diungsikan dari daerah tempat tinggal mereka karena memang udara yang berada di wilayah tersebut sudah sangat tidak layak untuk dihirup.

Diagram 1.2 Luas Kebakaran Hutan dan Lahan Di Provinsi Riau 2015-2019

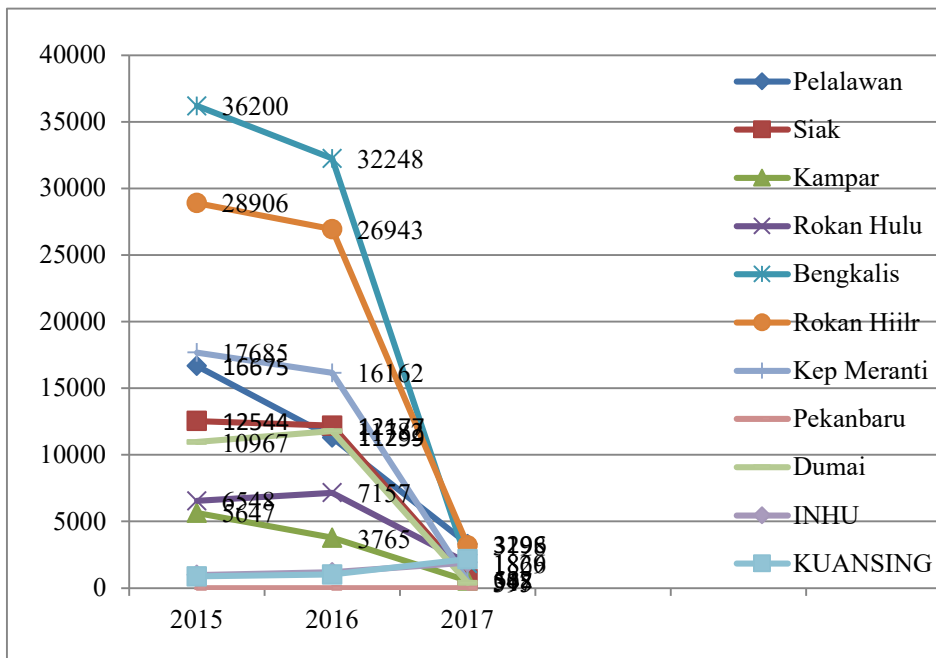


Sumber : Sipongi, 2019

Dari diagram 1.2 dapat dilihat bahwa luas kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau terbanyak pada Tahun 2015 dengan luas 183.808 ha dan pada Tahun 2016 dengan luas 85.219 ha, sedangkan pada Tahun

2017 luas kebakaran hutan dan lahan menurun menjadi 6.886 ha, namun pada Tahun 2018 luasnya bertambah menjadi 37.220 ha. Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau sudah menjadi bencana bagi masyarakat setiap tahunnya. Luasnya lahan yang terbakar akan menimbulkan asap yang sangat mengganggu kehidupan makhluk hidup, tidak hanya manusia tetapi juga makhluk hidup lainnya seperti binatang dan tumbuh-tumbuhan. Kebakaran hutan dan lahan hampir merata di seluruh kabupaten, hal ini dapat dilihat dari jumlah titik api yang terdeteksi pada Tahun 2016-2017.

Diagram 1.3 Penyebaran Titik Api di Kabupaten/Kota di Provinsi Riau 2015-2017



Sumber : BPS Riau, 2019

Dilihat dari diagram 1.3 di atas, pada Tahun 2016 kabupaten tertinggi yang memiliki titik api ada pada Kabupaten Bengkalis, lebih dari 3000 titik api berada di kabupaten tersebut, kemudian Kabupaten Rokan Hilir dengan titik api lebih dari 2500, dan tertinggi ketiga terakhir berada pada Kabupaten Kepulauan Meranti. Untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan yang terus menerus terjadi ini, pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang penanggulangan kebakaran hutan dan lahan melalui Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Nomor P.32/MenLHK/Setjen/Kum.1/3/2015 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Junaidi, 2017).

Kebijakan tersebut menjelaskan secara detail mengenai organisasi yang terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, baik pada tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Hal ini menandakan ada banyak aktor yang terlibat dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan (Harun, 2016). Meskipun rekonstruksi dari kelembagaan yang terbentuk telah mengalami perubahan dalam pola pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau, namun ketika perubahan dan penyesuaian telah dilakukan, mengapa kebakaran hutan selalu terjadi, hal ini menandakan bahwa yang dilakukan oleh pemerintah masih sebatas pemadaman (Umasangaji, 2017). Junaidi, (2017) juga sependapat dengan hal tersebut, meskipun pemerintah telah membuat kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan namun permasalahan kebakaran hutan tetap saja terjadi.

Kebakaran hutan dan lahan ini masih terus terjadi sampai dengan Tahun 2019 yang mana pada Bulan Maret terdeteksi 86 titik api yang menyebar di beberapa kabupaten dengan jumlah luas area terbakar sebanyak 1.700 ha. Hal ini menandakan bahwa kebakaran hutan dan lahan belum berhenti meskipun pemerintah sudah membuat kebijakan tentang itu. Menteri Koordinator Bidang Perekonomian juga mengatakan bahwa kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang telah dibuat belum mampu memberikan jalan keluar dari

kasus kebakaran hutan yang terjadi, karena apabila dilihat dari data yang ditampilkan sebelumnya, kasus kebakaran hutan dan lahan selalu terjadi setiap tahunnya.

“Pembahasan soal pencegahan kebakaran ini penting untuk dibahas, karena setiap kali kebakaran sudah terjadi kita tidak sanggup memadamkannya, maka kita harus segera membuat standar pencegahan kebakaran hutan ini”¹

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pemerintah menyatakan bahwa pencegahan kebakaran hutan dan lahan sudah harus dilakukan dengan maksimal, hal serupa juga dinyatakan oleh salah satu penggiat lingkungan yang menyatakan bahwa pemerintah masih lemah dalam pelaksanaan kebijakan pengendalian kebakaran hutan :

“kebijakan penanganan kasus kebakaran hutan dan lahan, terutama penegakan hukum tampak lemah. Sebaran titik api sudah ribuan, kebakaran hutan dan lahan sudah puluhan ribu hektar. Seharusnya, sebaran titik api diikuti penyegelan lahan”²

Seringnya terjadi kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau menjadi permasalahan yang harus diselesaikan dengan segera oleh pemerintah. Keberhasilan di dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan akan sangat ditentukan oleh kerjasama antar pihak dari berbagai sektor, termasuk keterlibatan pihak-pihak dan individu yang memiliki kepentingan di dalamnya An, Bryson (dalam Purnomo et al., 2016). Menurut Yusri, (2015) beberapa masalah atau tantangan yang dihadapi Pemerintah Provinsi Riau dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau disebabkan karena belum jelasnya pembagian tugas dan tanggungjawab antara pemerintah provinsi dan kabupaten.

¹ <https://ekon.go.id>

² Yuyun Harmono dalam kampanye Iklim dan Energi, pekanbaru.tribunnews.com

Lambatnya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan diakibatkan tidak adanya perencanaan yang matang untuk membangun kolaborasi dan tidak adanya trust antar lembaga yang terlibat dalam penanganan karhutla (Purnomo et al., 2016). Salah satu faktor yang menyebabkan lambatnya penanggulangan adalah karena adanya kepentingan antar lembaga sehingga tidak sesuai antara perencanaan dan penanggulangan yang dilakukan (Purnomo et al., 2016)

Berbagai penelitian mengenai kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau sudah banyak dilakukan, sebagai contoh penelitian yang dilakukan oleh Yuliarni (2014) yang membahas mengenai partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Kabupaten Rokan Hilir dimana partisipasi masyarakat sangat berperan dalam keberhasilan tujuan kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Kemudian penelitian yang dilakukan Tuhulele (2014) yang melihat bagaimana proses penegakan hukum bagi pelaku pembakaran, kurangnya koordinasi antar berbagai lembaga menyebabkan proses penegakan hukum tidak pernah berjalan dengan baik. Tidak adanya koordinasi yang terbangun padahal banyak aktor yang terlibat dalam menangani kebakaran hutan dan lahan, keadaan tersebut dipicu oleh kelembaman birokrasi karena banyaknya departemen yang terlibat sehingga menyebabkan aktivitas organisasi tidak bisa cepat untuk merespon persoalan (Purnomo et al., 2016) padahal kebakaran hutan dan lahan sudah menjadi permasalahan yang terus terjadi setiap tahunnya sejak 20 tahun yang lalu.

Kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau dapat menjadi permasalahan yang melatar belakangi pencarian solusi untuk masalah kebijakan yang berasal dari kebakaran hutan yang selalu terjadi, namun keputusan untuk menanggapi masalah ini oleh pemerintah tergantung dari beberapa faktor termasuk narasi kebijakan yang diceritakan dalam

masyarakat. Narasi kebijakan adalah kisah yang diceritakan oleh aktor kebijakan yang membantu mendefinisikan masalah kebijakan atau mengadvokasi solusi kebijakan (Jones dan McBeth 2010; Jones, Shanahan, dan McBeth 2014; Shanahan, Jones, dan McBeth 2011).

Penelitian ini membahas kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui narasi dari aktor kebijakan yang terdapat pada media, menurut Jones et al, (2010);McBeth, (2005) Kerangka Kebijakan Naratif/*Narrative Policy Framework* (NPF) dikembangkan untuk memberi para ahli kebijakan alat teoritis dan empiris untuk menganalisis peran naratif dalam proses kebijakan. Penelitian NPF yang dilakukan beberapa negara berfokus pada isu-isu kebijakan yang berkaitan dengan lingkungan, atau terkait energi (Pierce, Smith-Walter, dan Peterson 2014). Publikasi terbaru mencoba menerapkan NPF pada topik yang lebih beragam seperti konteks geografis dan perencanaan kota di Korea (Park 2014), perubahan ilmu konservasi menjadi kebijakan di Inggris (Lawton dan Rudd 2014), dan kebijakan pendidikan di Thailand (Nakyam 2014).

Terlepas dari banyaknya penelitian yang dilakukan dengan menerapkan NPF dalam penelitian kebijakan, namun di Indonesia penelitian yang menggunakan metode NPF masih sangat jarang dilakukan untuk mengkaji proses kebijakan. Oleh sebab itu argument dalam penelitian ini adalah narasi berperan penting dalam proses kebijakan. Penelitian ini memberikan sumbangan teoritis dalam melihat bagaimana proses kebijakan dengan menggunakan narasi media dalam kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dijabarkan sebelumnya, maka permasalahan penelitian ini adalah: “Mengapa narasi kebijakan pada media berperan dalam proses kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau Tahun 2014-2016”?

Untuk menjawab rumusan masalah tersebut maka turunan pertanyaan penelitian yang diajukan adalah:

1. Bagaimana struktur narasi kebijakan pada media dalam proses kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau Tahun 2014-2016?
2. Bagaimana peran narasi kebijakan pada media dalam proses kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau Tahun 2014-2016?

1.3 Tujuan

Tujuan pokok dari penelitian ini adalah untuk “menganalisis peran narasi kebijakan media dalam pengendalian kebaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2014-2016”.

Berdasarkan tujuan pokok penelitian ini, maka turunan tujuan dari penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis struktur narasi kebijakan pada media dalam proses kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2014-2016.
2. Untuk menganalisis peran narasi kebijakan pada media dalam proses kebijakan pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau tahun 2014-2016.

1.4 Manfaat

Karya ilmiah ini diharapkan dapat bermanfaat secara:

1. Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran pada ilmu kebijakan publik terutama dalam proses kebijakan, selain itu, penelitian ini diharapkan juga memberikan kontribusi bagi pengembangan keilmuan terutama penggunaan metode *Narrative Policy Framework* (kerangka kebijakan naratif) pada penelitian kebijakan.

2. Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi bentuk sumbangan pemikiran bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam menyusun kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta dapat memberikan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang berkaitan langsung mengenai penanggulangan kebakaran hutan dan lahan.

1.5 Publikasi Ilmiah

Salah satu persyaratan yang harus dipenuhi untuk kelulusan pada Program Studi Politik Islam-Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Yogyakarta adalah adanya publikasi ilmiah terkait disertasi yang telah dibuat, adapun beberapa artikel yang telah dipublikasikan dan dalam proses publikasi adalah:

1. Artikel dengan judul *Using A Narrative Policy Framework To See Forest And Land Fire Control In Bengkalis Regency Riau Province* terbit pada *International Journal of Psychosocial Rehabilitation*, Vol 24 Issue 8, 2020.
2. Artikel dengan judul *Narrative Policy Framework: The Role Of Media Narrative Toward Forest and Land Fire Policy in Indonesia* terbit pada *Sylwan Journal*, Vol 165 Issue 1, 2021.
3. Artikel dengan judul *Deep Learning Method as a Detection Tools for Forest Fire Decision Making Process in Forest Fire Prevention in Indonesia* prosiding *Communications in Computer and Information Science*.