

## Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik



ISSN (online): [2657-0092](#) | ISSN (print): [2301-4342](#) | DOI: 10.25077/jakp

Website: <http://jakp.fisip.unand.ac.id>

---

### Analisis Implementasi Kebijakan Perlindungan Lahan Gambut Untuk Tanaman Pangan Berkelanjutan

Wenny Ira Reverawaty<sup>1</sup>, M. Yusuf<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Nurdin Hamzah

<sup>2</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Jambi

[myusuf@unja.ac.id](mailto:myusuf@unja.ac.id)

Diterima: 01/03/2021

#### Abstract

*The massive expansion of oil palm plantations for the benefit of the palm oil industry and its derivatives has an impact on ecosystem and environmental damage as well as large demands for land conversion that threaten agricultural land for food crops, which also threatens food security on it. Jebus Village, Kumpeh District, Muaro Jambi Regency, Jambi Province which has peat soil type for most of its land, in this case is one of the villages facing the problem of oil palm plantation expansion and land conversion which is starting to threaten agricultural land for food crops. Therefore, the Jebus Village Regulation No.1 of 2017 concerning the Protection of Peatlands for Sustainable Food Crops and Plantations was made to protect food land in Jebus village. This study aims to analyze the implementation of peatland protection for sustainable food crops in Jebus village. This research uses descriptive qualitative methods. The collection of various data is carried out with a combination of in-depth interview and observation techniques and is supported by data from research results or reports. Data processing uses coding to obtain meaning which is presented in narrative form. This study found that the implementation of the Village Regulation was able to reduce the threat of damage to peatlands, restrain the rate of conversion of food agricultural land into plantations that were not environmentally friendly. However, the implementation of this policy has not been able to guarantee the availability of staple food (rice) for the Jebus village community. In addition, policy implementation faces challenges that cannot be resolved at the village scale.*

**Keywords: Policy Implementation; Peatlands; Protection of Peatlands; Jebus Village; Food Land**

#### Abstrak

Masifnya ekspansi perkebunan kelapa sawit untuk kepentingan industri minyak kelapa sawit dan turunannya berdampak pada kerusakan ekosistem dan lingkungan serta besarnya tuntutan alih fungsi lahan yang mengancam lahan pertanian untuk tanaman pangan, yang juga mengancam

ketahanan pangan atasnya. Desa Jebus, Kecamatan Kumpeh, Kabupaten Muaro Jambi, Provinsi Jambi yang memiliki tipe tanah gambut atas sebagian besar lahannya, dalam hal ini merupakan salah satu desa yang berhadapan dengan masalah ekspansi perkebunan kelapa sawit dan alih fungsi lahan yang mulai mengancam lahan pertanian untuk tanaman pangan. Maka dari itu, Perdes Jebus No.1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Lahan Gambut Untuk Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan Berkelanjutan dibuat untuk melindungi lahan pangan yang ada di desa Jebus. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan berkelanjutan di desa Jebus. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif pengumpulan berbagai data dilakukan dengan perpaduan teknik wawancara mendalam dan observasi serta ditunjang oleh data-data dari hasil penelitian atau laporan. Pengolahan data menggunakan dikoding untuk memperoleh makna yang disajikan dalam bentuk narasi. Penelitian ini menemukan bahwa penerapan Perdes mampu mengurangi ancaman kerusakan lahan gambut, menahan laju konversi lahan pertanian pangan menjadi lahan perkebunan yang tidak ramah lingkungan. Akan tetapi pelaksanaan kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pangan pokok (padi) bagi masyarakat desa Jebus. Disamping itu pelaksanaan kebijakan menghadapi tantangan yang tidak dapat diselesaikan pada skala desa.

**Kata Kunci:** Implementasi Kebijakan; Lahan gambut; Perlindungan Lahan Gambut; Desa Jebus; Lahan Pangan

## PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi Indonesia yang mengandalkan sektor perkebunan melalui ekspansi dan intensifikasi perkebunan kelapa sawit menunjukkan hasil bagi pertumbuhan ekonomi. Ekspansi lahan untuk perkebunan mulai massif pada akhir tahun 1990-an, Indonesia membebaskan sekitar 7,2 juta Ha tanah dan sepuluh tahun kemudian sekitar 9 juta Ha berubah menjadi kebun sawit. Maka tidak mengherankan jika pada tahun 2002 secara global Indonesia dan Malaysia memproduksi minyak sawit mencapai 84 % (W. Utami et al., 2017). Dampaknya, perkebunan sawit dalam skala kecil maupun skala besar terbukti berdampak terhadap perkembangan perkenomian masyarakat (Mara & Fitri, 2013; Siradjuddin, 2015; R. Utami et al., 2017). Dari aspek tersebut terlihat pembangunan lebih menekankan pada aspek pertumbuhan ekonomi, sementara aspek sosial dan lingkungan tidak mendapat perhatian utama bahkan dikesampingkan.

Dampak pendekatan pembangunan ekonomi tersebut menyebabkan deforestasi dan emisi karbon serta kerusakan lingkungan yang serius. Tercatat kandungan karbon lahan gambut di Sumatera adalah 22.293 juta ton pada tahun 1990 dan menurun menjadi 18.813 juta ton pada tahun 2002 (Agus et al., 2019). Penurunan karbon tersebut disertai dengan kerusakan ekosistem lahan gambut (A. Wibowo, 2010). Dampak lain juga terlihat dengan terancamnya ketahanan lahan gambut untuk pertanian pangan, biodiversitas di dalamnya dan menurunnya produksi pangan (Irma et al., 2018). Pada saat yang sama, upaya konservasi sumber daya hutan telah dipromosikan,

sebagai bagian dari upaya untuk pelestarian lingkungan, di antaranya adalah moratorium hutan (Gonzalez-Perez, 2016).

Dari uraian tersebut penggunaan lahan gambut untuk perkebunan sawit menimbulkan kontradiksi dengan narasi ketahanan pangan dan restorasi lahan gambut. Benturan inilah yang menjadi titik awal mengapa penelitian ini dilakukan. Di samping itu, kebijakan perlindungan lahan gambut untuk pertanian pangan penting bagi keberlanjutan pengelolaan lahan gambut. Pada skala lokal kebijakan perlindungan lahan gambut sudah selayaknya ada untuk menguatkan hak masyarakat atas lahan pangan dan keberlanjutan ketersediaan pangan. Maka dari pada itu, penelitian terkait kebijakan perlindungan lahan gambut untuk pertanian pangan diperlukan untuk menganalisis kebijakan perlindungan lahan gambut yang tepat bagi keberlanjutan pengelolaan lahan gambut dan ketersediaan pangan di atasnya. Pembahasan mengenai perlindungan lahan gambut merupakan isu yang menarik untuk dibahas karena memperoleh perhatian dari berbagai kalangan. Penelitian Muller (2018) fokus mengulas rencana, strategi, fasilitas, dan tindakan yang dilaksanakan di berbagai kondisi geografis yang berbeda. Konteksnya menunjukkan perhatian pada level nasional (Prancis) dan negara-negara di Uni Eropa terhadap perlindungan gambut membawa manfaat.

Berbeda dengan Muller, Yuliani (2018) justru mencurahkan perhatiannya terhadap implementasi perlindungan ekosistem gambut, pengendalian kebakaran hutan dan lahan melalui program *rewetting*, program revegetasi dan program revitalisasi oleh Badan Restorasi Gambut (BRG). Dampaknya implementasi program tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan efektif menurunkan titik api kebakaran lahan. Sementara Larastiti (2018) melihat pelaksanaan program cetak sawah untuk tanaman pangan yang bertujuan untuk melindungi lahan dari aktifitas penggarapan lahan dengan cara membakar. Larastiti berargumen bahwa perlindungan lahan gambut gagal melalui pelaksanaan kebijakan yang tidak transparan, menyingkirkan akses masyarakat terhadap lahan gambut, bias gender dan stigma negative terhadap pola penebasan dan pembakaran lahan untuk kegiatan pertanian.

Beririsan dengan hal tersebut dengan tema dan isu yang sama, Janti, Martono, & Subejo (2016) mengidentifikasi, menganalisa perencanaan, kendala dan strategi mewujudkan kebijakan perlindungan lahan pangan. Hasilnya menunjukkan bahwa tidak adanya upaya serius pemerintah daerah dalam perumusan regulasi. Kondisi tersebut ditambah dengan upaya perlindungan yang justru kontradiksi dengan aturan rencana tata ruang wilayah yang telah dibentuk sebelumnya.

Beberapa penelitian tersebut menggambarkan perlindungan gambut pada level pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara sistematis melalui peraturan dan program, sementara hampir tidak memberikan penjelasan bagaimana perlindungan gambut pada skala desa. Pendekatan normatif tersebut gagal dalam memberikan gambaran perlindungan gambut pada konteks lokal/desa, sementara desa telah memiliki otonomi dengan terbitnya undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa. Oleh karena itu penting dilakukan riset terhadap implementasi perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan pada tingkat desa. Tulisan ini akan menganalisis faktor dan tantangan penerapan kebijakan perlindungan lahan gambut melalui peraturan desa di desa Jebus.

Implementasi kebijakan merupakan proses yang krusial dalam siklus kebijakan publik, oleh karena itu untuk menganalisis perlindungan gambut penelitian ini menggunakan teori implementasi kebijakan. Grindle (1980) menjelaskan bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan (*linkage*) yang memudahkan realisasi kebijakan publik sebagai hasil dari dampak kegiatan pemerintah yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Oleh karenanya, isi kebijakan dan konteksnya mempengaruhi proses implementasi dan keberhasilannya. Lebih lanjut Winarno (2012) menambahkan tugas implementasi kebijakan mencakup terbentuknya '*a policy delivery system*' dimana sarana tertentu dirancang dan dijalankan untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

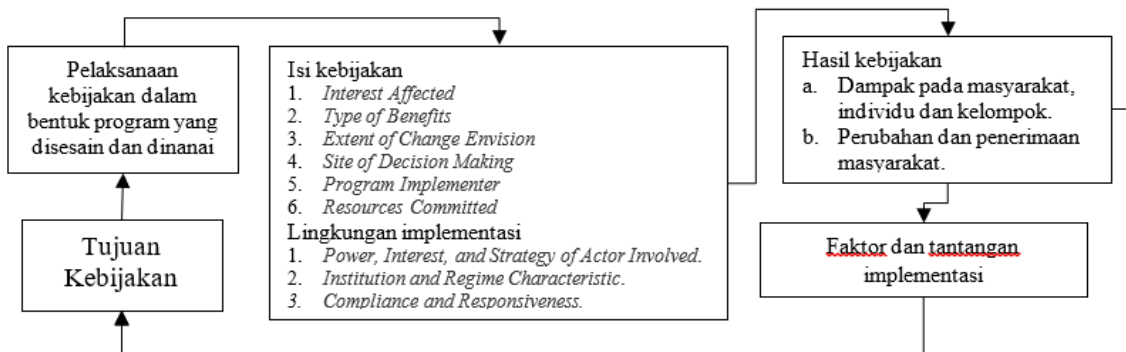
Pendekatan implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Grindle dikenal dengan "Implementation as a Political and Administrative Process". Menurut Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhirnya (*outcomes*) yaitu tercapai atau tidaknya tujuan yang ingin diraih (Mulyadi, 2015). Pengukuran keberhasilan tersebut dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

Prosesnya Kebijakan, apakah pelaksanaan kebijakan telah sesuai dengan yang ditentukan dengan merujuk pada aksi kebijakannya. Pencapaian tujuan kebijakan impact atau efeknya pada masyarakat secara individu dan kelompok, tingkat perubahan yang terjadi dan juga penerimaan kelompok sasaran. Selain itu, keberhasilan suatu implementasi kebijakan publik juga sangat ditentukan oleh tingkat keterlaksanaan kebijakan yang terdiri atas isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*) Isi kebijakan meliputi: (1) *interest affected*, yaitu kepentingan yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan, (2) *type of benefits*, yaitu jenis manfaat yang menunjukkan dampak positif yang dihasilkan, (3) *extend of change envision*, yaitu seberapa besar perubahan yang hendak atau ingin dicapai melalui suatu implementasi sehingga harus mempunyai skala yang jelas, (4) *site of decision making*, yaitu, letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, (5) *program*

*implementer*, yaitu implementasi kebijakan atau program yang harus didukung oleh adanya pelaksana yang berkompeten, dan (6) *resources committed*, yaitu, sumber daya yang harus mendukung agar implementasi kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Pendekatan Grindle memiliki keunggulan karena menawarkan kerangka berfikir dalam menganalisis proses implementasi kebijakan, mampu menjelaskan pencapaian dan kegagalan yang menitik beratkan pada sikap perilaku dan kinerja dalam pelaksanaan kebijakan. Nugroho (2012) berpendapat bahwa model ini unik terlihat pada pemahamannya yang komprehensif terhadap konteks kebijakan, khususnya menyangkut pelaksana kebijakan, penerima dan arena konflik yang mungkin terjadi antar para aktor, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

Diskusi mengenai faktor dan tantangan implementasi Perdes nomor 1 tahun 2017 menggunakan pendekatan Grindle (Gambar 1). Pendekatan ini berargumen bahwa suatu kebijakan harus memiliki tujuan yang jelas, diformulasikan ke dalam program dengan dukungan pendanaan. Pelaksananya akan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan lingkungan pelaksanaan kebijakan, kedua faktor tersebut akan menghasilkan dampak kepada masyarakat, individu atau kelompok berupa perubahan atau penerimaan terhadap kebijakan. Berdasarkan tujuan yang telah ditetapkan maka keberhasilan dapat diukur capaian yang telah diraih.



**Gambar.1: Model implementasi kebijakan**

*Sumber: diolah dari Grindle (1980)*

Ketahanan pangan merupakan ide dinamis yang terus mengalami perubahan secara signifikan. Pada tahun 1970 hingga 1990 an kajian ketahanan pangan lebih menekankan pada aspek ekonomi level makro, kajian ini sebatas menyediakan informasi yang menyangkut ketersediaan pangan, tersedianya pangan penting dilihat dari aspek kecukupan untuk konsumsi. Pasca tahun 1990 mengalami pergeseran menjadi level mikro ekonomi yang mengkaji pembangunan berhubungan dengan ekonomi, pertanian dan ketahanan pangan difokuskan pada rumah tangga. Titik tekannya

adalah rumah tangga sebagai fondasi awal ketahanan pangan agar dapat hidup sehat dan aktif untuk menunjang ketahanan pangan secara nasional (Yunindyawati et al., 2014).

Ketahanan pangan merupakan kondisi terpenuhinya pangan bagi rumah tangga yang tercermin dari kecukupan persediaan, baik jumlah maupun mutunya, aman, merata dan terjangkau (Dwiprabowo et al., 2011). Ketahanan pangan terdiri dari tiga subsistem, pertama subsistem ketersediaan pangan yang berfungsi untuk menjamin pasokan pangan agar kebutuhan seluruh penduduk, baik dari segi kuantitas, kualitas, keragaman, dan keamanannya tetap terpenuhi secara berkelanjutan. Kedua, subsistem distribusi yang berfungsi menjamin pendistribusian yang efektif dan efisien agar seluruh rumah tangga dapat memperoleh pangan baik kuantitas maupun kualitas yang cukup dengan harga yang terjangkau sepanjang waktu. Ketiga, subsistem konsumsi berfungsi memberikan arahan agar pola pemanfaatan pangan memenuhi kaidah kemananan dan kehalalan, mutu, keragaman, kandungan gizinya (Waryanta, 2016). Singkatnya, ketahanan pangan pada level mikro adalah kondisi mencerminkan terpenuhinya pangan setiap rumah tangga, yang ditandai dengan ketersediaan pangan yang layak konsumsi.

## **METODE PENELITIAN**

Metode Untuk menganalisis penerapan peraturan desa tersebut tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Metode ini digunakan untuk memperoleh gambaran pelaksanaan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa. Penggunaan metode ini atas dasar keyakinan bahwa pendekatan kualitatif mampu menemukan atau memahami apa yang tersembunyi di balik berbagai fakta yang ada (Sugiono, 2013). Kadangkala beragam fenomena sulit untuk difahami secara memuaskan, dengan metode ini penulis dapat memberikan uraian mendalam dan meyakinkan terhadap berbagai data yang tidak teratur.

Tulisan ini mengandalkan data utama lapangan yang digali dari proses pengumpulan data melalui wawancara dikombinasikan dengan observasi lapangan. Semua informasi digali dari para pengambil keputusan dan pelaksana kebijakan yang terdiri dari kepala desa, perangkat desa, anggota BPD dan LSM Walestra. Data lapangan tersebut didukung oleh data sekunder dari berbagai sumber seperti hasil penelitian, laporan, dan sumber relevan lainnya. Informasi dari berbagai sumber ini akan membantu dalam memberikan pemahaman yang lebih baik. Penelusuran informasi dilakukan dengan cermat, sesuai dengan tema dan kerangka teori yang digunakan. Semua data dipilih, diseleksi berdasarkan relevansinya kemudian dikonfirmasi secara berulang-ulang.

Berbagai data tersebut dianalisis dengan sistem pengkodean (*open coding, axial coding dan selective coding*) yang tersistematis untuk menemukan konsep, kategori serta membuktikan hipotesa awal (Corbin & Strauss, 2015; Leedy & Ormrod, 2016). Pada *open Coding* peneliti mengambil data awal, mengelompokkan dan mengidentifikasi serta mengkategorisasikan data yang ditemukan, kemudian diberikan atribut atas data tersebut.

Pada *axial coding* data-data yang telah dikategorisasikan pada *open coding* dihubungkan satu sama lain agar dapat diambil posisinya di mana sehingga ditemukan inti fenomena. Pada tahap ini dihubungkan antara kode, konteks, konsekuensi, pola interaksi dan penyebab.

Pada *selective coding* kategori-kategori inti yang telah ditemukan dihubungkan dengan cara yang sistematis dengan kategori lain, kemudian dilakukan validasi, perbaikan dan pengembangan dari kategori-kategori tersebut.

Langkah ini dilakukan untuk mendapatkan gambaran fakta sebagai satu kesatuan analisis data kualitatif dan teknik mengumpulkan serta menarik kesimpulan analisis terhadap data yang diperoleh. Kemudian dilakukan analisis terhadap berbagai temuan penelitian untuk menunjukkan kebaruan atau menkonfirmasi teori yang ada.

Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa penerapan kebijakan perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan berkelanjutan pada skala desa efektif untuk mengurangi ancaman kerusakan lahan gambut. Akan tetapi pelaksanaan kebijakan tersebut menghadapi berbagai tantangan yang tidak dapat diselesaikan pada skala desa karena desa memiliki keterbatasan sumberdaya dalam pelaksanaan kebijakan.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Konversi: Ancaman lahan pangan**

Secara kelesuruhan lahan gambut di Indonesia luasnya sekitar 14,9 juta hektar atau setara dengan 80% lahan gambut di kawasan Asia Tenggara dan 50% lahan gambut tropis global. Namun, lahan gambut mengalami degradasi karena pola eksploitasi yang tidak disertai dengan tata kelola yang berkelanjutan dan kegiatan tidak tepat seperti aktifitas pembalakan liar maupun resmi yang tidak terkontrol, konversi menjadi perkebunan baik skala kecil maupun skala besar, dan perluasan pertanian skala kecil maupun skala besar (Surahman et al., 2018).

Di satu sisi, kebijakan pemanfaatan lahan gambut untuk tanaman industri memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi, pengembangan wilayah dan perubahan sosial masyarakat di sekitarnya. Di sisi lain, pemanfaatan lahan gambut untuk tanaman industri juga memberi dampak terhadap lingkungan (ekologi) seperti perubahan pada kondisi hidrologis kawasan. Hal yang terlihat jelas seperti munculnya berbagai isu ekologis seperti kebakaran lahan dan hutan, emisi CO<sub>2</sub>, penurunan keanekaragaman hayati, pembalakan liar, perambahan hutan dan konflik sosial. Kondisi ini menggambarkan perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut belum dilakukan dengan baik sehingga memunculkan ketimpangan sosial ekologi (Suwondo et al., 2018).

Transformasi struktur ekonomi di sekeliling kawasan desa Jebus mengarah pada meningkatnya peran sektor industri perkebunan yang bergerak di bidang perkebunan sawit membawa dampak terhadap berkurangnya ketersediaan lahan untuk pangan. Letak geografis desa Jebus yang strategis sebagai daerah perkebunan memungkinkan daerah ini akan kehilangan lahan pangan. Konsekuensinya masyarakat akan memilih aktifitas perkebunan dan meninggalkan aktifitas pertanian pangan karena perkebunan sawit terbilang cukup menguntungkan secara ekonomi. Realokasi sumberdaya lahan lebih diprioritaskan kepada penggunaan yang memiliki *rate of return* (tingkat pengembalian) yang tertinggi seperti penggunaan lahan untuk kegiatan industri. Kegiatan seperti ini menarik perkembangan kegiatan perdagangan dan prasarana, pemukiman sehingga konversi lahan tidak dapat dielakkan.

Desa Jebus memiliki luas wilayah sekitar 1.238,4 Ha dimana hampir semua daerah tersebut merupakan lahan gambut dengan ketebalan mencapai 30 cm. Wilayah ini telah dikonversi menjadi lahan perkebunan sawit sekitar 753,5 Ha dan sekitar 279,8 Ha digunakan untuk perkebunan campuran. Sementara untuk lahan pertanian pangan (sawah) tersisa hanya sekitar 67,2 Ha. Sisanya sekitar 11,6 digunakan untuk pemukiman, sekitar 124,9 semak belukar (tidak digarap), 0,8 Ha untuk pemakaman dan 0,6 digunakan untuk lapangan bola.

Ketersediaan lahan pertanian pangan di desa Jebus terancam habis oleh aktivitas konversi lahan menjadi lahan perkebunan. Ketersediaan lahan pertanian pangan hanya tersedia sekitar 67,2 Ha atau 5,4 %, jauh lebih sedikit dibandingkan dengan lahan yang telah dikonversi menjadi perkebunan sawit sekitar 753,5 Ha atau 60,8 % dari luas total desa Jebus 1.238,4 Ha. Sementara ekstensifikasi untuk lahan pertanian baru tidak memungkinkan dilakukan karena semua lahan yang ada di desa Jebus telah terpakai baik untuk perkebunan, pertanian maupun untuk pemukiman dan fasilitas umum. Berangkat dari kondisi tersebut pemerintah desa Jebus melalui pendampingan yang



dilakukan oleh NGO Walestra menetapkan Peraturan Desa (Perdes) Nomor 1 tahun 2017 tentang Perlindungan Lahan Gambut untuk Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan Berkelanjutan.

Berkurangnya lahan sawah karena alih fungsi lahan mengganggu kinerja produksi padi karena sebagian besar lahan sawah di Indonesia adalah lahan sawah beririgasi teknis dengan produktivitas yang cukup tinggi dan memiliki indeks pertanaman lebih dari 100. Guna menahan laju alih fungsi lahan terutama lahan untuk pertanian pangan secara berkelanjutan, maka diperlukan manajemen pengelolaan lahan yang dapat melindungi lahan dari alih fungsi, terutama ketika berhadapan dengan industri perkebunan. Maka, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan membuat kebijakan terkait pengelolaan lahan yang mengatur ketentuan penggunaan lahan, syarat konversi lahan, perlindungan lahan, hak dan kewajiban terhadap lahan dan sebagainya, serta prosedur pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan. Kebijakan perlindungan lahan ini menjadi kunci bagi para pihak yang terkait untuk mengambil langkah dalam pengelolaan lahan yang dapat berdampak besar terhadap ketersediaan pangan secara berkelanjutan, juga terhadap ekosistem.

Alih fungsi lahan sawah mengakibatkan kerusakan daerah irigasi permukaan yang vital bagi usaha tani padi, 28,72 persen dari 7,1 juta hektar daerah irigasi permukaan rusak. Jaringan irigasi merupakan infrastruktur vital bagi usaha tani padi, kerusakan irigasi tentu akan mengganggu penyediaan air bagi usaha tani dan pada akhirnya akan mengurangi produktivitas karena tidak ada jaminan penyediaan air akibat distribusi air yang tidak lancar. Hal ini sangat merugikan karena dengan adanya jaringan irigasi yang baik memungkinkan usaha tani padi dilakukan kapan saja sepanjang ketersediaan air terjamin. Kondisi ini semakin menuntut produktivitas lahan sawah agar dapat menggantikan kehilangan produksi dari lahan non irigasi akibat perubahan iklim (Wardani et al., 2019).

Pemerintah desa Jebus menetapkan Peraturan Desa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Lahan Gambut Untuk Pertanian Tanaman Pangan dan Perkebunan Berkelanjutan.

Titik berat Perdes perlindungan gambut adalah untuk melindungi lahan gambut dari ancaman kebakaran lahan akibat aktifitas pembersihan lahan melalui pembakaran baik skala kecil maupun besar. Kebakaran biasa terjadi pada musim kemarau merupakan ancaman utama terhadap lahan gambut karena berdampak terhadap kerusakan lahan. Agus et al., (2019) menjelaskan bahwa dampak dari kebakaran tersebut antara lain, hilangnya lapisan atas dari lahan gambut, penurunan keanekaragaman hayati, degradasi lingkungan, dan memburuknya kondisi kesehatan yang terkena dampak.

Peraturan desa perlindungan lahan gambut harapannya berperan penting dalam pengendalian kegiatan alih fungsi lahan pertanian pangan, khususnya lahan sawah untuk tanaman padi. Ketahanan pangan memerlukan adanya ketersediaan lahan yang cukup agar sektor pertanian dapat berkembang secara optimal dan menghasilkan tanaman pangan yang memiliki daya saing tinggi. Pada konteks ini, regulasi tentang arah dan kebijakan perlindungan lahan pangan secara holistik dan terpadu sangat diperlukan, pada aspek tata kelola perlu melibatkan berbagai pemangku kepentingan.

Konversi lahan gambut tropis dikaitkan dengan masalah kebakaran lahan gambut dan asap yang berimplikasi pada manusia dan lingkungan. Namun, kondisi ini tampaknya pemerintah daerah dan masyarakat di daerah yang terkena dampak langsung memberikan respon yang terkesan kurang serius, akibatnya kualitas udara semakin memburuk dan berdampak pada kesehatan dan pembiayaan kesehatan yang tinggi. Asap yang ditimbulkan oleh kebakaran lahan gambut merupakan sumber polusi udara yang signifikan, berbahaya bagi kesehatan manusia dan lingkungan (Uda et al., 2019).

Penekanan pembangunan jangka panjang adalah pengembangan sektor ekonomi dengan tujuan utama mencapai keseimbangan antara pertanian dan industri. Kekuatan dan kemampuan di sektor pertanian diperlukan untuk mendukung pengembangan sektor industri yang kuat dan maju. Ini terlihat jelas sejak pembangunan yang dirancang pada era Orde Baru dalam bentuk rencana pembangunan lima tahun yang dari yang pertama hingga yang kelima masih terfokus pada sektor pertanian. Sejak era Reformasi, sektor pertanian berbasis pedesaan juga telah mendapat perhatian serius, yang mengembangkan sektor pertanian berbasis agribisnis. Perkembangan ekonomi pedesaan didorong oleh peningkatan produksi dan nilai tambah sektor pertanian (Syahza, 2019).

### **Faktor Implementasi Kebijakan**

Ekosistem lahan gambut menjadi sangat penting karena kaya akan flora dan fauna yang harus dilindungi. Berbagai bencana lingkungan seperti kebakaran hutan terjadi disebabkan kurangnya perlindungan terhadap eksistensi ekosistem gambut. Belakangan komitmen internasional dan nasional dalam melindungi lahan gambut serta habitat flora dan fauna mulai menguat. Dalam hal ini, Indonesia setidaknya telah menunjukkan komitmen terhadap Paris Agreement tahun 2015 dalam upaya mengatasi perubahan iklim melalui NDC (*National Determined Contribution*). Upaya ini harus mempertimbangkan eksistensi ekosistem lahan gambut sebagai penyerap karbondioksida (Pramudianto, 2018).

Berbagai instrumen hukum telah ditetapkan untuk melindungi gambut secara berkelanjutan baik melalui aturan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Perlindungan lahan gambut pada tingkat desa mengacu pada berbagai peraturan yang berlaku secara nasional maupun di daerah. Undang-undang berkaitan dengan perlindungan gambut dan tanaman pangan tersebut adalah Undang-Undang No. 41 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 57 Tahun 2016 tentang perubahan atas peraturan pemerintah nomor 71 tahun 2014 tentang perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut. Peraturan Daerah Provinsi Jambi No. 2 Tahun 2016 Tentang Pencegahan dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. Peraturan-peraturan tersebut pada penerapannya kurang efektif karena, tidak menyentuh permasalahan yang bersifat lokal terutama untuk perlindungan pangan pada skala desa.

Berdasarkan PP Nomor 71 Tahun 2014 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut bagian penjelasannya menyatakan bahwa untuk mencegah perubahan fungsi gambut, setiap negara mempunyai kepentingan yang sama untuk mempertahankan dan meningkatkan fungsi gambut agar Gambut sebagai sumber daya alam dan fungsi penyeimbang iklim dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kesejahteraan masyarakat, baik untuk generasi saat ini maupun mendatang, serta untuk masyarakat nasional maupun global.

Aturan-aturan tersebut beririsan dengan semangat yang otonomi desa yang tertuang dalam undang-undang desa nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang desa memberikan kewenangan yang lebih luas untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri sesuai dengan prakarsa masyarakatnya, perkembangan kemasyarakatan, serta dinamika kehidupan di dalamnya. Undang-undang desa memungkinkan pemerintah desa membentuk kebijakan-kebijakan yang bersifat khusus selama tidak bertentangan dengan berbagai aturan yang berlaku.

Implementasi Perdes perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan diawali dengan sosialisasi kepada para pemangku kepentingan dan masyarakat desa Jebus serta pemilik lahan yang berada di desa Jebus. Penyampaian mengenai aturan ini dilakukan secara informal oleh pemerintah desa, pemuka agama, tokoh masyarakat pada kegiatan sosial keagamaan seperti kegiatan pembacaan surah Yasin setiap seminggu sekali. Kemudian penyampaian larangan konversi lahan dan larangan pembakaran lahan pada khutbah Jumat di Masjid, penyampaian isi Perdes pada acara pernikahan. Acara dan kegiatan tersebut menjadi panggung para penyelenggara pemerintahan desa dalam menyampaikan informasi.

**Tabel.1 : Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan perlindungan gambut di Jebus**

Isi kebijakan	
<i>Interest affected</i> (Kepentingan-kepentingan yang mempengaruhi)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Perlindungan lahan pertanian dan ketahanan pangan, perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut.</li> <li>2. Perlindungan, pengelolaan, pencegahan kerusakan, pelestarian lingkungan hidup, pencegahan dan pengendalian kebakaran lahan.</li> <li>3. Tata ruang dan wilayah.</li> <li>4. Penguatan otonomi desa dan kewenangan desa.</li> </ol>
<i>Type of benefits</i> (Tipe manfaat)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lahan gambut terlindungi dari aktifitas yang mengancam kerusakan lahan seperti kebaruan dan konversi lahan.</li> <li>2. Tidak ada aktifitas konversi lahan pertanian menjadi lahan perkebunan.</li> <li>3. Peningkatan produktifitas pertanian pangan.</li> </ol>
<i>Extent of change</i> <i>envision</i> (Derajat perubahan yang ingin dicapai)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Terlindunginya kawasan dan lahan pertanian pangan.</li> <li>2. Terjaminnya ketersediaan lahan pertanian pangan.</li> <li>3. Kemandirian, ketahanan serta kedaulatan pangan.</li> <li>4. Melindungi kepemilikan lahan.</li> <li>5. Meningkatkan kesejahteraan petani, pemberdayaan dan penyediaan lapangan kerja.</li> <li>6. Mempertahankan keseimbangan ekologi dan merujukkan revitalisasi pertanian.</li> </ol>
<i>Site of decision making</i> (Letak pengambilan keputusan)	Perdes Jebus ditetapkan oleh pemerintah desa (Kepala urusan pembangunan dan pemberdayaan) bersama BPD, Perwakilan kelompok tanim tokoh masyarakat, didampingi oleh NGO Walestra
<i>Program implementer</i> (Pelaksana program)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Badan Permusyawaratan Desa (BPD).</li> <li>2. Kepala desa beserta perangkat desa.</li> <li>3. Tokoh agama.</li> <li>4. Pemerintah kabupaten (Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura).</li> </ol>
<i>Resources committed</i> (Sumber-sumber daya yang digunakan)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penganggaran terhambat oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (permendagri) yang mengalami perubahan setiap tahun, sehingga menghambat pelaksanaan kegiatan.</li> <li>2. Pembangunan kanal pembatas lahan gambut dengan perkebunan untuk menghentikan meluasnya kebakaran lahan melalui kerjasama pemerintah desa dengan Badan Restorasi Gambut (BRG), program BRG sejalan dengan perdes perlindungan.</li> <li>3. Pemberian bantuan bibit padi kepada petani melalui kerjasama dengan pemerintah kabupaten.</li> </ol>
Konteks kebijakan	
<i>Power, interest, and strategy of actor involved</i> (Kekuasaan, kepentingan-kepentingan, dan strategi dari aktor yang terlibat)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kepada desa dan perangkat tidak memiliki kekuasaan penuh dalam pelaksanaan Perdes terutama dalam penganggaran karena terganjal dengan Peraturan Menteri (permen).</li> <li>2. Kepentingan para pelaksana sebatas memanfaatkan bantuan dari BRG, Manggala Agni di bawah koordinasi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Pemerintah kabupaten, Kepolisian.</li> </ol>
<i>Institution and Regime Characteristic</i> (Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Responsif terhadap peluang kerjasama dengan berbagai pemangku kepentingan.</li> <li>2. Karakter pemerintah desa mampu memanfaatkan peluang kerjasama dengan instansi pemerintah pusat dan daerah.</li> <li>3. Lemah dalam pemanfaatan ABPDes untuk kegiatan perlindungan lahan gambut.</li> </ol>
<i>Compliance and Responsiveness</i> (Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tidak ada peraturan pemerintah desa atau keputusan kepala desa yang mengatur teknis pelaksanaan Perdes.</li> <li>2. Masyarakat patuh terhadap aturan.</li> </ol>

Sumber: data primer

Melihat praktik implementasi pada desa Jabus pada dasarnya memperlihatkan model implementasi dalam situasi yang interaktif, dimana tidak dipandang sebagai mesin atau sistem yang statis akan tetapi lebih menitik beratkan sifat interaksi. Model ini mengakui organisasi memiliki keterbatasan manusia dan organisasional, oleh karenanya penerapannya distrukturisasi oleh konflik yang membutuhkan koordinasi dan tawar menawar (*bargaining*). Pada kondisi seperti ini implementasi akan efektif jika berhasil menyelesaikan berbagai perbedaan dan berhasil menjalankan kebijakan (Parsons, 2011).

Kepentingan pencegahan dan pengendalian kebakaran lahan sangat mendominasi kepentingan lain. Begitupula dengan konversi lahan, Impementer Perdes mampu menahan laju konversi lahan menjadi perbunan Sawit. Tampaknya konversi menjadi perhatian besar, Mara & Fitri (2013) melaporkan bahwa perkebunan kelapa sawit di Provinsi Jambi telah tumbuh cukup pesat, khususnya antara tahun 2002 sampai dengan tahun 2011, luas kebun kelapa sawit tumbuh rata-rata sebesar 6,54% per tahun.

Kebakaran lahan dan hutan pada tahun 2015 dan 2019 merupakan bencana terparah dalam lima tahun terakhir di Provinsi Jambi. Pada tahun 2019 titik panas berjumlah 3.561, luas kebakaran mencapai 56.593 ha. Kebakaran lahan dan hutan menimbulkan asap dengan kualitas udara berbahaya berdampak pada kesehatan, tercatat 63,554 jiwa terkena penyakit ISPA pada tahun tersebut. Kebakaran lahan juga berdampak pada rusaknya lahan perkebunan dan lahan pertanian. Desa Jebus pada tahun 2015 dan tahun 2019 dua tersebut terdampak oleh kebakaran lahan.

Hutan merupakan sektor yang paling potensial sebagai sumber mata pencaharian dan kehidupan bagi masyarakat maupun perusahaan perkebunan swasta. Namun demikian, hutan sangat rentan terhadap bencana kebakaran (Andreastuti, 2014). Kebakaran muncul karena adanya penebangan hutan yang tidak terkendali (Vayda, 2010). Kebakaran hutan dan lahan tersebut belum disertai dengan kapabilitas pemerintah dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan belum berjalan dengan efektif. Pengendalian kebakaran hutan dan lahan lahan mengarah kepada pemadaman untuk mencegah terjadinya kabut asap (Meiwanda, 2016).

Perubahan status lahan menimbulkan berbagai macam masalah lingkungan, salah satunya menjadi penyebab deforestasi, kebakaran lahan dan polusi udara. Pembukaan lahan perkebunan komersil berkontribusi secara signifikan dibandingkan permbukaan lahan dalam skala kecil. Motivasi ekonomi dan dukungan pemerintah telah mendorong perkebunan komersil terutama kelapa sawit untuk membuka lahan di tanah gambut menyumbangkan masalah asap (Varkkey, 2011).

Pemberitaan di berbagai media bencana kebakaran dan kabut asap telah menjadi “*environmental narratives*” yang menimbulkan kekhawatiran bagi masyarakat terutama kesehatan, karena itu mereka menawarkan untuk dilakukan intervensi dalam bentuk kebijakan (Forsyth, 2014). Negara Indonesia misalnya, Indonesia menjadi salah satu negara penyumbang karbon dioksida ketiga terbesar di dunia yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan gambut (Adam & Heiduk, 2015).

Di sisi lain, kegiatan penebangan baik legal maupun ilegal merupakan sumber utama dan penyebab degradasi hutan rawa gambut di kawasan Asia Tenggara. Penebangan pohon hutan adalah penyebab utama dari hutan rawa gambut dan degradasi lahan gambut di daerah tropis. Selain dari penebangan pohon, pembangunan jalan logging dan kereta api kayu dan jaringan saluran drainase, terkait dengan kegiatan penebangan, semakin mempercepat hilangnya tutupan hutan rawa gambut dan degradasi lahan gambut (Dohong et al., 2017).

Implementasi kebijakan perlindungan lahan gambut menunjukkan keberhasilan dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian pangan menjadi lahan perkebunan. Disamping itu, penerapannya mampu menghentikan aktifitas pembakaran lahan untuk perkebunan kelapa sawit. Keberhasilan lain menunjukkan adanya perubahan perilaku masyarakat dalam kegiatan *land clearing* dari pola pembakaran lahan menjadi pengolahan lahan tanpa bakar (PLTB) yang menggunakan bahan kimia, manual dan mekanik. Capaian ini tampaknya diluar konteks *extent of change envision* (tujuan yang ingin dicapai), dimana pada Perdes mengendalikan alih fungsi lahan dan aktifitas pembakaran lahan untuk pertanian atau perkebunan yang berdampak terhadap kerusakan lahan gambut untuk tanaman pangan.

## **Tantangan Implementasi Kebijakan**

### ***Keterbatasan Sumber Daya***

Proses implementasi kebijakan melahirkan apa yang disebut gap di mana dalam proses pelaksanaan memungkinkan terjadi perbedaan antara perencanaan dan capaian. Kegagalan implementasi kebijakan dapat berupa tidak terimplementasi dan implementasi yang tidak berhasil. Tidak terimplementasikan sebuah kebijakan menunjukkan bahwa kebijakan tidak terlaksana sesuai perencanaan yang dapat disebabkan pihak-pihak yang terlibat tidak bekerja sama, tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau masalah yang dihadapi diluar jangkauan kekuasaannya. Implementasi yang gagal atau tidak berhasil bisa terjadi karena faktor kondisi eksternal yang ternyata tidak menguntungkan.

Implementasi kebijakan perlindungan lahan gambut menunjukkan kegagalan dalam menjamin ketersediaan pangan bagi masyarakat. Aktifitas pertanian pangan masyarakat desa Jebus belum mampu memenuhi kebutuhan masyarakat di desa. Pemenuhan kebutuhan pangan masih bergantung dengan beras dari luar desa. Persoalan ini disebabkan oleh banjir di area persawahan akibat luapan air sungai (nama sungai), disamping itu juga disebabkan oleh serangan hama terhadap tanaman pangan mereka.

Alih fungsi lahan pertanian menjadi lahan non pertanian masih tetap terjadi meskipun dalam skala kecil, kondisi ini menunjukkan bahwa alih fungsi lahan pertanian tidak dapat dihilangkan. Akan tetapi regulasi perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan berkelanjutan telah ditetapkan, setidaknya alih fungsi di Jebus lebih terkendali melalui rangkaian kebijakan yang tertuang dalam Perdes yang memprioritaskan sektor pertanian sebagai sektor penting. Penambahan luas area persawahan dihadapkan pada terbatasnya sumber daya manusia yang ada di desa. Desa Jebus pada dasarnya surplus lahan, sekitar 124,9 semak belukar yang belum dikelola oleh masyarakat desa untuk pertanian maupun perkebunan. Disamping faktor sumber daya manusia, faktor keterbatasan kemampuan pendanaan juga menyebabkan lahan tersebut tidak terkelola.

Implementasi peraturan desa menghadapi keterbatasan alokasi anggaran, kondisi ini disebabkan oleh peraturan penggunaan ABPDes dari kementerian yang memberikan Batasan-batasan penggunaan dana desa. Minimnya alokasi anggaran dalam penerapan kebijakan merefleksikan rendahnya komitmen kepala desa sekaligus menunjukkan lemahnya dukungan secara nasional dalam perlindungan lahan gambut di tingkat desa. Faktor tersebut mengakibatkan mekanisme kontrol tidak dapat berjalan dengan efektif.

Semakin tinggi luas lahan yang menghasilkan pangan dan semakin kecilnya jumlah penduduk akan meningkatkan daya dukung lahan terhadap penyediaan pangan bagi penduduk di wilayah dimaksud. Jumlah penduduk yang sama namun sumberdaya lahan yang dimiliki tidak produktif maka daya dukung lahan dalam penyediaan pangan akan rendah. Dengan demikian daya dukung lahan sangat ditentukan oleh luas lahan dan produktivitas lahan, disamping jumlah penduduk sebagai penentu besarnya kebutuhan pangan (Wardani et al., 2019).

Meskipun demikian, masih terdapat optimisme atas kesediaan petani pemilik lahan untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan yang berasal dari masyarakat petani yang menggantungkan pendapatan dari pengelolaan lahan pertanian. Mereka menyatakan kesediaannya untuk ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, namun dalam kondisi tertentu

tidak tertutup kemungkinan terjadinya alih fungsi terhadap sebagian lahan mereka untuk membangun tempat tinggal.

### ***Dependensi terhadap instansi lain***

Sejauh ini di kabupaten Muaro Jambi, hanya desa Jebus yang menetapkan peraturan desa yang mengatur perlindungan lahan gambut dengan mengaitkan dengan isu kebakaran lahan dan ketahanan pangan. Desa Jebus tidak memiliki desa mitra yang peduli pada ekosistem lahan gambut hingga tahap penetapan aturan sendiri, kondisi berakibat jenis flora dan fauna terancam punah. Pada konteks ini desa Jabus memerlukan dukungan dari desa-desa di sekelilingnya, dukungan dari lembaga pemerintahan vertikal seperti pemerintah kabupaten untuk mendukung keberlanjutan perlindungan.

Kendala mendasar sulitnya pelaksanaan peraturan perlindungan lahan gambut yaitu kendala koordinasi, penerapan kebijakan, dan konsistensi dalam perencanaan. Perencanaan memiliki peranan penting dalam pengaturan pemanfaatan lahan, mengingat kebutuhan lahan non pertanian terus mengalami peningkatan sehingga dalam waktu bersamaan juga mengancam keberlanjutan lahan pertanian terutama sawah (Janti et al., 2016).

Pemerintah desa memiliki dependensi yang tinggi terhadap organisasi pemerintah di atasnya, kondisi ini menimbulkan ketidak pastian dalam mencapai tujuan. Berbagai tujuan yang akan dicapai membutuhkan proses tawar-menawar (*bargaining*) yang panjang karena pemerintah desa tidak menyediakan pendanaan secara khusus. Dampaknya, berbagai tujuan yang akan dicapai bergantung pada kepentingan para pemangku yang terlibat.

Senada dengan hal tersebut C. S. Wibowo (2015) menegaskan bahwa alih fungsi lahan disebabkan oleh lemahnya peran pemerintah di berbagai level menyebabkan terjadinya alih fungsi lahan. Pemerintah lemah dalam penegakan hukum, minimnya alokasi dana dalam mengendalikan konversi lahan terutama sawah, tidak adanya insentif bagi pemilih lahan yang mempertahankan lahan.

Pada sisi pendanaan, pemerintah desa menghadapi berbagai peraturan menteri yang memiliki fleksibilitas rendah dalam pengelolaan anggaran APBDes. Terlebih, di setiap tahun flatform ABPDes telah diatur porsi belanja yang menyulitkan pemerintah desa dalam pengalokasian anggaran untuk perlindungan gambut. Para implementer Perdes menitik beratkan pada pencegahan kebakaran lahan dan ancamana konversi lahan baik dalam skala kecil maupun dalam skala besar. Sementara



desa memiliki siklus tahunan yang dapat berakibat gagal panen berupa banjir, hama, musim kemarau.

### **Lemahnya Peran Kelembagaan Lokal**

Desa Jebus memiliki kelembagaan lokal berupa kelompok pengajian rutin setiap minggu untuk bapak-bapak dan ibu-ibu maupun pemuda, lembaga adat desa, *ninik mamak* dan *tuotengganai*, *tigotungku sejerangan* yang terbentuk secara turun-temurun maupun atas inisiatif masyarakat sendiri. Lembaga-lembaga lokal kemasyarakatan ini memiliki peran khusus di masyarakat. Kelompok pengajian rutin merupakan wadah berkumpul warga dalam mengkaji agama, tempat keguyuban, kerukunan, menggalang aksi sosial sekaligus sebagai wahana pemerintah desa untuk menyampaikan himbauan tertentu yang harus dipatuhi oleh masyarakat.

Lembaga adat desa sebenarnya sebelum masa orde baru merupakan kelembagaan lokal masyarakat melayu Jambi yang diwariskan sistem, struktur dan tata-caranya turun temurun secara adat dan merupakan struktur asli dari pemerintahan melayu Jambi. Namun pada masa orde baru, lembaga adat desa eksistensi dan perannya dipinggirkan dari sistem pemerintahan desa karena penyeragaman sistem pemerintahan desa yang dianut oleh orde baru. Baru ketika Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa berlaku, lembaga adat desa dihidupkan kembali menjadi mitra dari pemerintahan desa yang dapat ikut serta dalam pembangunan desa untuk perencanaan pembangunan desa berbasis kearifan lokal.

Peran lembaga adat pada masyarakat Nelayu Jambi sangat sentral dalam menyelesaikan masalah sosial di masyarakat, dan ucapan tokoh lembaga adat menjadi panutan bagi masyarakat. Begitu juga dengan *ninik mamak* dan *tuotengganai* yang merupakan kelembagaan adat masyarakat Melayu Jambi mewakili keluarga kecil dan keluarga besar masing-masing yang ada di masyarakat. Setiap permasalahan sosial di masyarakat akan dipecahkan bersama oleh lembaga adat, *ninik mamak* dan *tuotengganai* bersama dengan *tigotungku sejerangan* yang mencerminkan simbol cerdas pandai, alim ulama dan adat. Lembaga lokal ini juga merupakan wahana pemerintah desa dalam menyampaikan himbauan tertentu yang harus dipatuhi oleh masyarakat.

Terkait dengan keberadaan Peraturan Desa Jebus No.1 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Lahan Gambut untuk Pertanian dan Tanaman Pangan Berkelanjutan (Perdes Jebus), kelompok pengajian rutin yang ada di desa Jebus merupakan sasaran utama bagi pemerintah desa untuk melakukan sosialisasi keberadaan Perdes. Susahnya mengumpulkan masyarakat dalam jumlah banyak seketika, maka kegiatan kelompok pengajian rutin yang ada di desa Jebus merupakan

wahana yang mudah untuk mengumpulkan massa dan menyosialisasikan himbauan tertentu kepada masyarakat.

Melalui kegiatan kelompok pengajian rutin ini pemerintah desa Jebus menyampaikan himbauan yang telah tercantum dalam Perdes Jebus, penyampaian isi Perdes berupa larangan pembukaan lahan dengan cara dibakar dan larangan konversi lahan. Pembukaan lahan dengan cara bakar ini merupakan kebiasaan masyarakat desa Jebus jauh sebelum bencana kebakaran lahan dan asap melanda. Pemerintah desa menilai keberadaan Perdes Jebus yang meskipun isinya tidak hanya soal pelarangan pembakaran lahan, cukup dapat dijadikan dasar yang kuat bagi mereka untuk melakukan himbauan pada saat ini di mana bencana kebakaran lahan dan asap telah menjadi bencana rutin setiap tahun yang berdampak pada kerusakan ekologis dan ekosistem.

Himbau untuk tidak membakar lahan yang berpedoman pada Perdes Jebus terus disosialisasikan sepanjang jadwal kegiatan kelompok pengajian rutin oleh pemerintah desa pada bulan-bulan musim kemarau dan pembukaan lahan, apalagi pada saat bencana kebakaran lahan dan asap terjadi. Kelompok pengajian rutin ini diharapkan dapat menyebarkan pemahaman mengenai pentingnya larangan pembukaan lahan dengan cara dibakar yang ada pada Perdes Jebus kepada keluarga, sepulang dari kegiatan pengajian yang dihadiri oleh kelompok masing-masing.

Namun untuk keefektifan peran anggota kelompok ini dalam penyebaran pemahaman larangan pembukaan lahan dengan cara dibakar sebagaimana yang terdapat pada Perdes Jebus belum diukur untuk diketahui secara spesifik. Ini mengingat pada tahun 2019, meskipun bukan penyumbang titik api terbesar dibandingkan dengan desa-desa sekitar, desa Jebus juga terkena dampak parah dari bencana kebakaran lahan dan asap yang terjadi pada tahun itu.

Kelembagaan lokal lainnya yang ada di desa Jebus dan seharusnya dapat menjadi mitra serta landasan yang kokoh bagi Perdes Jebus untuk melindungi lahan gambut bagi kepentingan pertanian dan tanaman pangan, yaitu lembaga adat desa, *ninik mamak* dan *tuo tengganai* serta *tigo tungku sejerangan*. Pada beberapa tempat, lembaga adat memiliki kearifan lokal dalam melindungi kekayaan adat mereka seperti tanah adat dan tata cara penggunaan tanah tersebut oleh masyarakat. Namun di desa Jebus tanah adalah milik individu masyarakat, bukan kepemilikan komunal, oleh karena itu adat tidak memiliki kuasa untuk melindungi tanah yang ada di desa Jebus.

Tanah pertanian baik yang diperuntukkan bagi perkebunan campur dan pangan yang ada di desa Jebus diwariskan turun temurun dari kepemilikan individu pada keluarga masyarakat desa Jebus. Batas dan luas tanah tersebut ditentukan oleh negara berdasarkan sertifikat yang dikeluarkan

oleh Balai Pertanahan Nasional setempat. Adat dalam hal ini lembaga adat, *ninik mamak, tuo tengganai, tigo tungku sejerangan* hanya berperan dalam penyelesaian sengketa waris atas tanah tersebut jika terjadi konflik yang perlu diselesaikan secara adat disamping secara hukum formal.

Adat tak melindungi jika terjadi konversi lahan kepada peruntukkan lain seperti perkebunan kelapa sawit untuk industri. Juga tidak ada sanksi oleh adat jika terjadi pembakaran lahan secara disengaja yang menyebabkan kerusakan ekologi dan ekosistem. Kelembagaan adat hanya dijadikan sebagai wahana bagi pemerintah untuk menyosialisasikan larangan pembukaan lahan dengan cara dibakar yang tercantum pada Perdes Jebus. Harapannya tokoh-tokoh adat dapat memberikan pemahaman larangan pembukaan lahan dengan cara dibakar yang berpedoman pada Perdes Jebus tersebut karena penuturannya yang dijadikan panutan dan disegani oleh masyarakat.

Kondisi saat ini pada masyarakat desa Jebus, sering terjadi penjualan lahan untuk kepentingan hajatan dan kebutuhan yang mendesak. Lahan yang dijual rata-rata merupakan lahan pertanian apakah itu berupa lahan perkebunan campur ataupun sawah. Kepemilikan individu memudahkan penjualan ini. Pihak perusahaan perkebunan dan toke tanah yang bermain dalam bisnis kelapa sawit merupakan pembeli yang secara instan bisa memenuhi kebutuhan ekonomi yang mendesak tersebut dalam transaksi jual beli lahan.

Masyarakat desa Jebus tidak ditopang kelembagaan lokal yang kuat dalam upaya melindungi lahan pertanian dan tanaman pangan mereka yang bertipologi gambut. Sementara lahan gambut merupakan lahan tempat praktik bisnis perusahaan perkebunan kelapa sawit. Praktik ini melemahkan posisi tawar masyarakat desa Jebus atas kepemilikan tanah mereka dan keberlanjutan lahan pangan

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian pada pembahasa di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa penerapan Perdes perlindungan lahan gambut untuk tanaman pangan pada skala desa mampu mengurangi ancaman kerusakan lahan gambut akibat pembersihan lahan dengan pola bakar. Perdes mampu menghentikan konversi lahan pertanian pangan menjadi lahan perkebunan yang tidak ramah lingkungan. Akan tetapi pelaksanaan kebijakan tersebut belum mampu menjamin ketersediaan pangan pokok (padi) bagi masyarakat desa Jebus.

Pelaksanaan kebijakan menghadapi berbagai tantangan yang tidak dapat diselesaikan pada skala desa. Pemerintah desa mengalami kesulitan dalam penganggaran karena aturan pemerintah

yang bersifat kaku, di sisi lain desa bergantung dengan instansi lain di atasnya dalam pelaksanaan program. Berdasarkan pada kesimpulan tersebut, tulisan ini merekomendasikan pembentukan peraturan kepala desa yang mengatur teknis pelaksanaan kebijakan perlindungan lahan gambut. Peraturan tersebut perlu mencantumkan organisasi implementor yang terpisah dari aparat pemerintah desa.

Kelembagaan lokal yang ada di desa Jebus tidak kuat menopang upaya perlindungan lahan gambut untuk pertanian dan tanaman pangan. Posisi ini membuat masyarakat desa Jebus tidak memiliki posisi tawar yang kuat berhadapan dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit dan ancaman konversi lahan bagi keberlanjutan lahan gambut untuk pertanian dan tanaman pangan. Masyarakat desa Jebus dalam hal ini lemah dan dilemahkan dalam soal perlindungan lahan yang mereka miliki juga kepentingan pangan mereka.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Tulisan ini merupakan hasil penelitian yang dibiayai penuh oleh Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi tahun 2019.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, S., & Heiduk, F. (2015). Hazy Days: Forest Fires and the Politics. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(3), 65–94.
- Agus, C., Azmi, F. F., Widiyatno, Ifana, Z. R., Wulandari, D., Rachmanadi, D., Harun, M. K., & Yuwati, T. W. (2019). The impact of forest fire on the biodiversity and the soil characteristics of tropical peatland. In W. L. Filho, J. Barbir, & R. Preziosi (Eds.), *Handbook of climate change and biodiversity* (pp. 287–303). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98681-4>
- Andreastuti, D. (2014). Analisis Kepemimpinan Partisipatif dalam Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik*, 18(1), 15–25.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2015). *Basic of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory* (Fourth Edi). SAGE Publications.
- Dohong, A., Aziz, A. A., & Dargusch, P. (2017). A review of the drivers of tropical peatland degradation in South-East Asia. *Land Use Policy*, 69, 349–360. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.09.035>
- Dwiprabowo, H., Effendi, R., Hakim, I., & Bangsawan, I. (2011). Kontribusi kawasan hutan dalam menunjang ketahanan pangan: Studi kasus propinsi Jawa Barat. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, 8(1), 47–61. <https://doi.org/10.20886/jakk.2011.8.1.47-61>
- Forsyth, T. (2014). Public Concerns About Transboundary Haze: A Comparison of Indonesia ,

Singapore, and Malaysia. *Global Environmental Change*, 25, 76–86. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.01.013>

- Gonzalez-Perez, M. A. (2016). Indonesia's forestry policy at a crossroads in the sustainable development approach: a case study on the forest moratorium, 2011-2014. *Sustainability and Environmental Justice*, 19, 193–225. <https://doi.org/10.1108/S2051-503020160000019005>
- Grindle, M. S. (1980). Policy content and context in implementation. In M. S. Grindle (Ed.), *Politics and policy implementation in the third world* (pp. 3–34). Princeton University Press.
- Irma, W., Gunawan, T., & Suratman, S. (2018). Pengaruh konversi lahan gambut terhadap ketahanan lingkungan di DAS Kampar provinsi Riau Sumatera. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 24(2), 170–191. <https://doi.org/10.22146/jkn.36679>
- Janti, G. I., Martono, E., & Subejo. (2016). Perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan guna memperkuat ketahanan pangan wilayah (Studi di kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 22(1), 1–21. <https://doi.org/10.22146/jkn.16666>
- Larastiti, C. (2018). Sonor dan bias “cetak sawah” di lahan gambut. *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 4(1), 67–87. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.216>
- Leedy, P. d., & Ormrod, J. E. (2016). *Practical Research Planning and design* (eleventh). Pearson.
- Mara, A., & Fitri, Y. (2013). Dampak perkebunan kelapa sawit rakyat terhadap pendapatan wilayah desa (PDRB) di provinsi Jambi. *Jurnal AGRISEP Kajian Masalah Sosial Ekonomi Pertanian Dan Agribisnis*, 13(1), 101–110. <https://doi.org/10.31186/agrisep.12.1.109-121>
- Meiwanda, G. (2016). *Kapabilitas Pemerintah Daerah Provinsi Riau : Hambatan dan Tantangan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan*. 251–263.
- Muller, F. (2018). Strategies for peatland conservation in France-a review of progress. *Mires and Peat*, 21(06), 1–13. <https://doi.org/10.19189/MaP.2016.OMB.218>
- Nugroho, R. (2017). *Public policy (Dinamika kebijakan publik, analisis kebijakan publik dan manajemen politik kebijakan publik)* (vi). Elex Media Komputindo.
- Parsons, W. (2011). *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (ix). Kencana.
- Pramudianto, A. (2018). Flora dan fauna pada ekosistem lahan gambut dan status perlindungannya dalam hukum nasional dan internasional. *Jurnal Pengelolaan Lingkungan Berkelanjutan (Journal of Environmental Sustainability Management)*, 2(3), 185–199. <https://doi.org/10.36813/jplb.2.3.185-199>
- Siradjuddin, I. (2015). Dampak perkebunan kelapa sawit terhadap perekonomian wilayah di kabupaten Rokan Hulu. *Jurnal Agroteknologi*, 5(2), 7–14. <https://doi.org/10.24014/ja.v5i2.1349>
- Sugiono. (2013). Metode penelitian kuantitatif, kualitatif dan R&D. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (19th ed., Vol. 53, Issue 9). Alfabeta. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Surahman, A., Soni, P., & Shivakoti, G. P. (2018). Are peatland farming systems sustainable? Case study on assessing existing farming systems in the peatland of Central Kalimantan, Indonesia. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 15(1), 1–19.

<https://doi.org/10.1080/1943815X.2017.1412326>

- Suwondo, Darmadi, & Yunus, M. (2018). Perlindungan dan pengelolaan ekosistem: analisis politik ekologi pemanfaatan lahan gambut sebagai hutan tanaman industri. *Jurnal Pengelolaan Lingkungan Berkelanjutan*, 2(2), 140–154.
- Syahza, A. (2019). The potential of environmental impact as a result of the development of palm oil plantation. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 30(5). <https://doi.org/10.1108/MEQ-11-2018-0190>
- Uda, S. K., Hein, L., & Atmoko, D. (2019). Assessing the health impacts of peatland fires: a case study for Central Kalimantan, Indonesia. *Environmental Science and Pollution Research*, 26(30), 31315–31327. <https://doi.org/10.1007/s11356-019-06264-x>
- Utami, R., Putri, E. I. K., & Ekayani, M. (2017). Dampak ekonomi dan lingkungan ekspansi perkebunan kelapa sawit (Studi kasus: Desa Penyabungan, kecamatan Merlung, Kabupaten Tanjung Jabung Barat, Jambi). *Jurnal Ilmu Pertanian Indonesia*, 22(2), 115–126. <https://doi.org/10.18343/jipi.22.2.115>
- Utami, W., Ndaru, A. Y., Widyastuti, A., & Swardiana, I. M. A. (2017). Pengurangan resiko kebakaran hutan dan lahan melalui pemetaan HGU dan pengendalian pertanahan (Studi kasus provinsi Riau). *Bhumi: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 3(2), 232–245. <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.127.g129>
- Varkkey, H. M. (2011). Plantation Land Management, Fires and Haze in Southeast Asia. *Malaysian Journal of Environmental Management*, 12(2), 33–41.
- Vayda, A. P. (2010). Explaining Indonesian Forest Fires : Both Ends of the Firestick. *Human Ecology*. <https://doi.org/10.1007/978-1-4419-5701-6>
- Wardani, C., Jamhari, Hardyastuti, S., & Suryantini, A. (2019). Kinerja ketahanan beras di Indonesia: Komparasi Jawa dan Luar Jawa Periode 2005-2017. *Jurnal Ketahanan Nasional*, 25(1), 107–130. <https://doi.org/10.22146/jkn.41770>
- Waryanta. (2016). Reforma agraria: Momentum mewujudkan kemandirian ekonomi masyarakat kecil dalam mendukung ketahanan pangan. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 2(2), 179–193. <https://doi.org/10.31292/jb.v2i2.69>
- Wibowo, A. (2010). Konversi hutan menjadi tanaman kelapa sawit pada lahan gambut: Implikasi perubahan iklim dan kebijakan. *Jurnal Penelitian Sosial Dan Ekonomi Kehutanan*, 7(4), 251–260. <https://doi.org/10.20886/jpsek.2010.7.4.251-260>
- Wibowo, C. S. (2015). Dampak pengalihan fungsi lahan sawah pada produksi padi sampai tahun 2018 dan implikasinya terhadap ketahanan pangan wilayah (Studi di kecamatan Jatén kabupaten Karanganyar propinsi Jawa Tengah). *Jurnal Ketahanan Nasional*, 21(2), 107–117. <https://doi.org/10.22146/jkn.10154>
- Winarno, B. (2012). Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus). In *CAPS* (Edisi Revi).
- Yuliani, F. (2018). Implementasi perlindungan dan pengelolaan ekosistem gambut serta pengendalian kebakaran hutan dan lahan. *Jurnal Kebijakan Publik*, 9(1), 37–44. <https://doi.org/10.31258/jkp.9.1.p.37-44>

Yunindyawati, Sumarti, T., Adiwibowo, S., Hubbies, A. V. S., & Hardinsyah. (2014). Kontestasi diskursus ketahanan pangan dan pembentukan kuasa pengetahuan perempuan pada keluarga petani sawah di Sumatera Selatan. *Jurnal Komunitas: Research and Learning in Sociology and Anthropology*, 6(1), 170–179. <https://doi.org/10.15294/komunitas.v6i1.2952>