



Rasionalitas dan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Absennya Kebijakan Berperspektif Gender dalam Menangani Kebakaran Lahan Gambut Pada 2019)

Shera Ferrawati* & Julian Aldrin Pasha²

Magister Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok, 16424, Indonesia

Submitted : 6 April 2020 Revision : 14 June 2020 Accepted : 10 July 2020

Abstrak

Indonesia adalah salah satu negara dengan wilayah hutan dan lahan gambut yang luas. Namun, hal ini selaras dengan kerusakan hutan dan lahan gambut tersebut. Kasus kebakaran lahan gambut di Indonesia cukup memprihatinkan dan berdampak luas terhadap berbagai aspek kehidupan, meliputi lingkungan, kesehatan, sosial dan ekonomi, yang dampaknya dialami secara khusus oleh perempuan. Berbagai kebijakan telah diambil oleh pemerintah. Namun, nyatanya kebijakan-kebijakan tersebut lebih cenderung untuk upaya memadamkan kebakaran hutan dan lahan gambut, belum menjawab secara menyeluruh mengenai permasalahan dan dampak di baliknya yang dialami oleh perempuan. Hal ini terjadi karena adanya masalah dalam tahap perumusan masalah kebijakan-kebijakan tersebut, juga rasionalitas yang digunakan belum sepenuhnya berperspektif gender.

Kata Kunci: Kebijakan, rasionalitas, lahan gambut, perempuan

Abstract

Indonesia is a country with vast forest and peatland areas. However, this is in line with the destruction of the forest and peatlands. Peatland fires in Indonesia are quite alarming, which have a wide impact on various aspects of life, including the environment, health, social and economy, the impacts of which are specifically experienced by women. Various policies have been taken by the government. However, in reality these policies are more likely to attempt to extinguish forest and peat fires, not yet answering thoroughly about the problems and impacts behind them experienced by women. This happens because there are problems in the step of formulating the problems of these policies, also the rationality used is not yet fully gender perspective.

Keywords: Political rationality, peatland area, women

How to Cite: Ferrawati, S. & Pasha, J.A. (2020). Rasionalitas dan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Absennya kebijakan Berspektif dan Gender dalam Menangani Kebakaran Lahan Gambut 2019). *Politeia: Jurnal Ilmu Politik*, 12 (2): 126-141.

*Corresponding author:

E-mail: ferrawatishera@gmail.com

PENDAHULUAN

Gambut memiliki karakteristik tertentu yang berbeda dengan jenis tanah pada umumnya. Gambut merupakan bahan organik yang terbentuk secara alami selama ribuan tahun dan tidak terurai secara sempurna, kemudian menumpuk dengan ketebalan tertentu di suatu tempat. Gambut biasanya terdapat di rawa dan berbentuk cekungan. Lahan gambut itu sendiri adalah bentang lahan yang tersusun oleh tanah hasil dekomposisi tidak sempurna dari vegetasi pepohonan yang tergenang air sehingga kondisinya anaerobik (Risnandar dan Fahmi, dalam *jurnalbumi.com*, 2020). Lahan gambut bersifat seperti spons yang dapat menyerap dan menyimpan air dalam jumlah banyak. Karena itu, tekstur lahan gambut sangat basah dan memiliki kandungan karbon yang tinggi.

Persebaran lahan gambut di bumi cukup luas. Setengah dari luas lahan basah di bumi adalah lahan gambut. Lahan gambut pun bisa ditemukan hampir di semua negara, termasuk wilayah Asia Tenggara. Sekitar 60% lahan gambut tropis

terletak di wilayah ini, yang 83%-nya berada di wilayah Indonesia (*jurnalbumi.com* 2020). Lahan gambut di Indonesia tersebar di berbagai pulau, beberapa yang terbesar adalah Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua.

Gambut memiliki banyak manfaat bagi ekosistem di Indonesia. Sebagian besar lahan gambut masih berupa hutan yang menjadi habitat tumbuhan dan satwa langka. Selain itu, sifat spons yang dimiliki gambut membuat gambut mempunyai kemampuan untuk menyimpan air yang sangat banyak. Hal ini bermanfaat untuk mengendalikan banjir ketika musim hujan dan mengalirkan cadangan air ketika musim kemarau. Ekosistem lahan gambut banyak pula dimanfaatkan untuk menanam pohon kelapa yang menghasilkan nilai ekonomi. Di sisi lain, tanaman purun yang biasanya menjadi tanaman lahan gambut pun banyak dimanfaatkan untuk pembuatan berbagai alat rumah tangga dan juga kerajinan.

Sayangnya, lahan gambut di Indonesia justru mengalami kerusakan. Banyak lahan gambut justru dialihfungsikan menjadi lahan pertanian atau perkebunan dalam skala besar. Salah satu potret tersebut dikemukakan oleh Triwibowo (dalam Kompas, 2020), sepanjang 1990 hingga 2000-an, kelapa menjadi primadona di Kelurahan Bahaur Basantan, desa dengan lahan gambut yang luas. Ada 600 hektare kebun kelapa di pinggir Sungai Kahayan. Namun, semuanya berubah ketika perusahaan perkebunan kelapa sawit mengekspansi kawasannya. Banyak lahan dikonversi ke kelapa sawit. Kelapa mulai ditinggalkan.

Untuk melakukan pengalihfungsian ini, tentu lahan gambut dibuka dengan cara pembabatan. Lahan gambut yang basah terlebih dulu dikeringkan supaya bisa ditanami tanaman yang harus ditanam dalam tanah kering, sebagian besar untuk ditanami sawit. Pembukaan lahan gambut ini dinilai akan menyuburkan lahan yang baru karena akan menghasilkan banyak unsur hara, yang dianggap akan membuat lahan lebih produktif.

Biasanya pembukaan lahan gambut dilakukan dengan cara membuat parit atau saluran agar air mengalir keluar. Namun, alih-alih mengeringkan lahan gambut yang basah, justru yang terjadi adalah kebakaran lahan gambut. Ketika air yang ada di dalam lahan gambut dikeringkan dan disalurkan keluar, tentu gambut akan kehilangan kemampuannya untuk menyerap air. Saat musim kemarau, hal ini menyebabkan sangat rawan terjadi kebakaran, ditambah dengan kandungan karbon yang tinggi akan menyulitkan untuk dipadamkan. Bahkan api kecil atau rokok pun dapat memicu kebakaran. Kebakaran yang panjang akan membuat asap terus diproduksi oleh lahan gambut. Hal ini karena walaupun api di permukaan sudah padam, bukan berarti api di lapisan dalam yang kaya akan karbon pun padam. Api bisa bertahan berbulan-bulan, bahkan menjalar ke tempat lain (pantagambut.id, 2020).

Kasus kebakaran lahan gambut di Indonesia cukup memprihatinkan. Mongabay (2020) mencatat bahwa hutan dan lahan gambut yang

terbakar sepanjang tahun 2019 mencapai 858 ribu hektare. Angka ini terbilang signifikan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, 2016: 438 ribu hektare, 2017: 165 ribu hektare, dan 2018: 510 hektare (katadata.id, 2020). BNPB (dalam katadata.id, 2020) menambahkan bahwa salah satu kebakaran hutan dan lahan yang terbesar berada di Provinsi Riau.

Artikel ini akan fokus membahas kebijakan-kebijakan pemerintah dalam menanggulangi dan mengatasi kebakaran lahan gambut di Indonesia pada 2019, yang dampaknya secara khusus mempengaruhi para perempuan.

Studi terdahulu yang membahas mengenai kebijakan dan gender cukup banyak. Nurdin dan Pasha (2019) melakukan studi mengenai absennya pengarusutamaan gender dalam Perpres No. 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria. Studi tersebut menganalisis bagaimana gerakan perempuan dan gerakan pembaruan agraria mencoba melakukan advokasi dalam perumusan dan pelaksanaan dari Perpres tersebut. Pada dasarnya,

lahirnya kebijakan reforma agraria tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran organisasi gerakan sosial yang mendesak agenda reforma agraria, termasuk untuk mendorong pentingnya kebijakan reforma agraria yang berkeadilan gender.

Studi lainnya dilakukan oleh Muthaleb. Ia menganalisis pengalaman sejumlah perempuan di beberapa kabupaten di Aceh dalam menggunakan hak atas informasi. Hal ini terjadi karena perempuan desa di sana kerap mengalami berbagai diskriminasi yang membatasi perempuan untuk mencapai potensi optimum dirinya, salah satunya dalam hal diskriminasi dalam mengakses informasi publik. Studi ini memaparkan bagaimana para perempuan menggunakan UU Keterbukaan Informasi Publik sebagai dasar untuk melakukan advokasi atas tata kelola lahan dan hutan di lingkungan tempat tinggal mereka.

Berdasarkan studi - studi terdahulu, penulis melihat adanya celah dalam penelitian sebelumnya dan peneliti bermaksud untuk mengisi celah tersebut, yaitu dengan membahas kebijakan-kebijakan

pemerintah dalam menanggulangi dan mengatasi kebakaran lahan gambut di Indonesia pada 2019, yang dampaknya secara khusus mempengaruhi para perempuan. Penelitian dilakukan dengan metode studi pustaka dari berbagai sumber dan menganalisis data yang ada dengan teori.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode *mixed methods*. Penelitian ini merupakan suatu langkah penelitian dengan menggabungkan dua penelitian yang telah ada sebelumnya yaitu penelitian kualitatif dan penelitian kuantitatif. Menurut Creswell (2014: 5), penelitian campuran merupakan pendekatan penelitian yang mengombinasikan atau mengasosiasikan bentuk kualitatif dan kuantitatif. Melalui strategi dan cara eksploratoris sekuensial sebagaimana yang diucapkan oleh (Creswell, 2014). Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang didukung pendekatan kuantitatif dengan metode survei, serta menggunakan desain penelitian deskriptif ekspansif agar dapat memaparkan secara jelas hasil dari penelitian.

PEMBAHASAN

Kebakaran lahan gambut ini berdampak luas terhadap berbagai aspek kehidupan. Pertama, dampak terhadap lingkungan. Kebakaran lahan gambut menyebabkan adanya perubahan dalam kualitas fisik gambut seperti penurunan kadar air yang tersedia di lahan gambut dan struktur kerapatan lahan gambut. Penurunan ini juga berbanding lurus dengan penurunan kualitas kimia dalam lahan gambut. Hal ini menyebabkan proses dekomposisi lahan gambut terganggu karena mikroorganisme yang menjadi aktor pengurai mati seiring terjadinya kebakaran. Populasi dan komposisi vegetasi hutan pun akan terganggu, keanekaragaman hayati pun akan menurun.

Selain itu, lahan gambut yang kering akan berdampak pada rusaknya siklus hidrologi. Beberapa di antaranya adalah menurunkan kemampuan menyerap air dan menurunkan kelembaban tanah, serta jika musim hujan akan meningkatkan jumlah air yang mengalir di permukaan. Juga jika terjadi kebakaran, akan terjadi emisi gas karbondioksida yang besar, yang

akan berdampak pada pemanasan global dan perubahan iklim.

Kedua, dampak terhadap aspek kesehatan. Asap yang dihasilkan dari kebakaran lahan gambut menjadi penyebab munculnya penyakit infeksi saluran pernapasan serta iritasi mata, hidung, dan tenggorokan. Partikel-partikel kecil yang terdapat dalam asap akan menjadi masalah bagi paru-paru dan jantung. Selain itu, kualitas air yang menurun menyebabkan air menjadi kurang layak diminum. Akibatnya, banyak penyakit yang akan muncul jika kualitas air yang digunakan sehari-hari tidak layak. Bahkan, asap kebakaran dapat menyebabkan orang meregang nyawa. Lutfi, siswa MI Negeri 1 Riau (12 tahun), harus mengembuskan napas karena kabut asap yang tak kunjung menipis, yang mau tak mau selalu ia hirup (katadata.id, 2020). Dokter mengatakan bahwa ada penipisan kadar oksigen di jantung Lutfi, paru-parunya tampak berawan. Berdasarkan hasil rontgen, paparan karbon monoksida dapat memicu efek jangka panjang yang cukup berbahaya, seperti sakit kepala, mual,

depresi, dan gangguan neurologi (katadata.id, 2020). Polusi udara berat akibat kebakaran lahan gambut di Indonesia dapat memicu sejumlah penyakit yang bisa berujung pada kematian.

Di samping itu, dampak kebakaran lahan gambut dirasakan dalam aspek sosial dan ekonomi. Sebagian besar masyarakat yang selama ini mata pencariannya dari lahan gambut harus kehilangan sumber pendapatannya tersebut. Triwibowo menuturkan bahwa saat banyak perusahaan masuk di kawasan (Kelurahan Bahaur Basantan, desa dengan lahan gambut yang luas) tersebut, petani kelapa hanya menjadi penonton. Harga kelapa pun jatuh, padahal dulu jaya sekali. Kebanyakan dari mereka awalnya memanfaatkan lahan gambut untuk berladang atau beternak dalam skala kecil. Jika lahan gambut dibuka oleh perusahaan, berarti masyarakat harus mencari pekerjaan lain.

Selain itu, asap yang dihasilkan karena kebakaran hutan pun bisa mengganggu jarak pandang, terutama untuk transportasi penerbangan. Asap akan menyulitkan proses

transportasi dan perpindahan orang dari satu tempat ke tempat lain. Yang pada ujungnya akan menyulitkan pula ruang gerak aktivitas masyarakat untuk mengakses hal tertentu, misalnya akses kesehatan ke rumah sakit.

Selain dampak umum tersebut, dampak dari kebakaran lahan gambut pun dialami perempuan secara khusus. Kebakaran lahan gambut bukanlah isu baru, melainkan isu tahunan yang selalu ada, dan bahkan tak kunjung usai dalam hal pencegahan dan penanganannya. Di beberapa wilayah lahan gambut, khususnya Kalimantan, perempuanlah yang menjadi motor penggerak dalam memanfaatkan lahan gambut. Mereka biasanya memproduksi perlengkapan rumah tangga atau kerajinan tangan dari tanaman purun yang biasanya hidup melimpah di lahan gambut. Tak jarang, hal ini membantu perekonomian keluarga dan menjadi sumber pendapatan yang cukup untuk menghidupi keluarga.

Selain itu, perempuan memanfaatkan lahan gambut secara maksimal. Kelompok Perempuan

Bunga Desa di Selingsing memanfaatkan lahan gambut untuk memproduksi pelet dengan bahan alami yang terkandung di lahan gambut (mediaindonesia.com, 2018). Tak hanya itu, perempuan di Kalimantan Tengah memanfaatkan teknik cocok tanam yang beragam dan bervariasi di lahan gambut. Hal ini menjadi gambaran bagaimana perempuan memanfaatkan lahan gambut dengan maksimal. Namun, jika lahan gambut dibuka, biasanya sistem cocok tanam tersebut akan tergantikan dengan sistem yang lebih monokultur dengan hasil panen yang membutuhkan waktu panjang, seperti tanaman kelapa sawit.

Kebakaran lahan gambut akan menyebabkan ekosistem lahan gambut ikut terdegradasi, yang ujungnya akan menghancurkan ruang hidup manusia terutama berbagai kelompok marginal, juga meluasnya lahan-lahan “tidur” yang rentan diambil alih oleh perusahaan. Hal ini akan mempengaruhi kondisi ekonomi masyarakat yang selama ini menggantungkan mata pencarian dari lahan gambut. Kemiskinan pun tak terhindarkan dan membuat hilangnya

kemandirian pangan, terutama dialami oleh perempuan yang sebagian besar menggantungkan hidup dengan memanfaatkan lahan gambut.

Mengapa perempuan lebih mengalami dampak dari kebakaran lahan gambut ini? Karena mayoritas laki-laki akan bermigrasi untuk mencari sumber penghidupan baru. Kemudian, tinggalah dan hanya menyisakan perempuan dan anak-anak di desa. Tak heran, jumlah perempuan sebagai kepala keluarga pun meningkat. Untuk bertahan hidup, mayoritas perempuan akan menjadi buruh harian lepas di perkebunan sawit dengan segala risiko kerja yang tak terlindungi—padahal awalnya, mereka melakukan kegiatan bertani atau berkebun dalam skala kecil (ICCTF, 2019) yang mampu mengidupi perekonomian keluarga. Kemiskinan yang dialami perempuan akan merambat kepada aspek lainnya. Beberapa contoh adalah tingginya angka anak dengan stunting, tingginya angka anak putus sekolah, bahkan hingga tingginya angka perkawinan anak.

Di sisi lain, asap yang dihasilkan karena kebakaran hutan dan lahan gambut sangat berbahaya bagi ibu hamil. Dewi, seorang dokter paru, mengatakan bahwa semua partikel asap yang dihirup akan masuk ke paru, ini akan mempengaruhi perkembangan dan pertumbuhan janin karena zat-zat yang masuk itu berbahaya (kompas.com, 2019).

Pemerintahan Jokowi telah mengambil beberapa kebijakan untuk menangani kebakaran lahan gambut. Pertama, dilansir melalui liputan6.com, salah satu kebijakan tersebut (yang dikemukakan oleh Wiranto sebagai Menkopolkam ketika itu) adalah penguatan dalam persiapan alat-alat pemadaman kebakaran hutan. Wiranto meminta adanya penguatan Manggala Agni atau pasukan pemadam kebakaran dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Manggala Agni melakukan pemadaman lahan gambut di beberapa titik, di antaranya di daerah Rokan Ilir, Dumai, Kampar, dan lainnya. Hal tersebut dilakukan dengan cara aksi pencegahan melalui patrol-patroli pencegahan di wilayah rawan

kebakaran, juga memonitoring titik panas dan segera mengeceknya ke lapangan. Di daerah lainnya, Manggala Agni membuat sekat bakar untuk mencegah kebakaran menyebar (Reisha dalam detik.com, 2019).

Kebijakan lainnya akan diupayakan pula untuk hujan buatan dengan teknis penaburan garam. Di Kalimantan Tengah, hujan buatan dengan menggunakan Teknologi Modifikasi Cuaca dilakukan oleh Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (Aida dalam kompas.com, 2019). Hujan yang turun diharapkan mampu membasuh asap dan memadamkan api di hutan dan lahan yang terbakar.

Metode lainnya adalah *water bombing* atau bom air. Dibandingkan dengan hujan buatan, bom air bisa diarahkan langsung tepat di lokasi dan titik kebakaran. Untuk melakukan bom air ini, dipersiapkan sejumlah helikopter. Upaya pemadaman dilakukan dengan cara satgas darat, satgas udara, dan teknologi modifikasi cuaca. Namun, bom air dinilai kurang efektif karena jumlah air yang dibawa sangat

terbatas, maksimal sekitar 8 meter kubik.

Selain kebijakan penanganan kebakaran hutan dan lahan gambut, pemerintah juga mengeluarkan kebijakan “moratorium” bagi perusahaan yang menyebabkan kebakaran tersebut. Melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Hutan, pemerintah menyegel 42 perusahaan di lima provinsi, yaitu Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah. Dalam hal ini, KLHK bertindak dengan melakukan upaya penegakan hukum administratif, perdata, dan pidana kepada pelaku kebakaran hutan dan lahan. KLHK juga mendorong agar pemerintah daerah melakukan pengawasan atas izin usaha yang diberikan kepada korporasi dalam pengelolaan lahan.

Kebijakan tentang tata kelola hutan dan lahan gambut lainnya sebenarnya telah diatur dalam Instruktur Presiden No. 5 Tahun 2019 tentang Penghentian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Kebijakan ini bertujuan untuk menyelamatkan keberadaan hutan

alam primer dan lahan gambut serta menurunkan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan dan lahan gambut (Ady Thea dalam hukumonline.com, 2019). Namun, nyatanya dampak dari kebijakan ini belum terlihat terhadap tingkat perlindungan seluruh hutan alam dan lahan gambut yang ada di Indonesia. Hal ini karena kebijakan tersebut terbatas pada perlindungan hutan alam primer saja, padahal sangat penting juga untuk melindungi hutan atau sekunder yang kaya karbon, keanekaragaman hayati, dan tumpuan hidup masyarakat adat dan lokal.

Jika dilihat dari berbagai kebijakan yang diambil pemerintah dalam menangani kebakaran hutan dan lahan gambut, kebijakan-kebijakan tersebut lebih mengarah kepada penanganan kebakarannya secara langsung. Padahal, ada dampak dan permasalahan lainnya yang ditimbulkan karena kebakaran hutan dan lahan gambut yang belum disentuh secara menyeluruh, yaitu dampak yang dirasakan oleh para perempuan. Dengan kata lain, kebijakan yang telah dilakukan

pemerintah belum menyentuh permasalahan lainnya yang ditimbulkan karena kebakaran lahan gambut, permasalahan yang tidak disentuh tersebut adalah dampak yang dirasakan oleh para perempuan.

Mengapa hal ini terjadi? Dalam teori kesalahan tipe ketiga (*Errors Type III*), Dunn mengemukakan bahwa perumusan masalah yang salah (*input*) akan menghasilkan kebijakan (*output*) yang salah pula. Kesalahan tipe ketiga adalah kesalahan yang terjadi dalam tahap perumusan masalah atau *problem structuring*, bisa terjadi dalam empat fase perumusan masalah yang saling tergantung. Dengan kata lain, kebijakan yang salah disebabkan karena adanya kesalahan atau kekeliruan dalam pencarian masalah (*problem search*), pendefinisian masalah (*problem definition*), spesifikasi masalah (*problem specification*), dan pengenalan masalah (*problem sensing*).

Dalam hal kebijakan kebakaran hutan dan lahan gambut ini, penulis berargumentasi bahwa kebijakan yang diambil cenderung tidak menyentuh dampak yang dirasakan oleh perempuan karena dalam

perumusan masalah, permasalahan yang dialami oleh perempuan akibat kebakaran hutan dan lahan gambut tidak diperhitungkan. Sehingga, tak heran kebijakan yang dihasilkan pun tidak menyentuh secara menyeluruh mengenai dampak yang dialami oleh perempuan tersebut.

Perumusan masalah itu sendiri adalah tahap pertama dan utama dalam pembuatan kebijakan. Tahap ini mengidentifikasi metamasalah (masalah yang tidak tertata rapi) menjadi masalah substantif (mendefinisikan masalah dan mengkonseptualisasikan kondisi masalah), kemudian menjadi masalah formal (spesifikasi masalah menjadi lebih rinci dan spesifik), yang akan dicarikan solusinya. Setelah menentukan masalah substantif dan masalah formal, kemudian ditentukan apakah masalah tersebut termasuk masalah ekonomi, sosial, politik, atau lainnya. Isu-isu permasalahan ini akan menentukan pendekatan yang akan dilakukan dan kebijakan yang akan diambil.

Permasalahan yang muncul sering kali diinterpretasikan secara berbeda oleh para pembuat kebijakan.

Hal ini bukan karena informasi yang disampaikan tidak konsisten, melainkan karena para pembuat kebijakan memiliki asumsi-asumsi yang sering berbeda pula. Isu kritis dari perumusan masalah adalah bagaimana masalah-masalah substantif dan formal secara aktual terkait dengan kondisi masalah sebenarnya (Dunn, 1994). Jika kondisi masalah kompleks, formulasi masalah substantif dan masalah formal harus mampu mencerminkan kompleksitas tersebut. Tahap perumusan masalah ini sangat penting karena menggambarkan hubungan antara kondisi masalah yang ada dengan masalah substantif dan masalah formal yang dirumuskan. Juga sebagai sistem petunjuk pokok atau mekanisme pendorong yang mempengaruhi semua fase kebijakan.

Jika menganalisis kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah mengenai kebakaran hutan dan lahan gambut seperti yang telah disebutkan di bagian sebelumnya, dapat diketahui bahwa aspek yang dijadikan masalah adalah lebih ke bagaimana menangani kebakaran hutan dan lahan gambut, sehingga

kebijakan yang diambil pun untuk tujuan mengupayakan memadamkan kebakaran hutan dan lahan gambut.

Di sisi lain, dalam membuat keputusan, aktor bersifat aktor rasional yang mencari pencapaian maksimal untuk kepentingan tertentu, baik kepentingan individu atau kelompok. Pilihan rasional mengasumsikan bahwa aktor memiliki preferensi dari berbagai pilihan dan akan menentukan pilihan yang dinilai menghasilkan hasil terbaik dengan perhitungan risiko dan manfaat tertentu. Aktor akan memilih opsi yang optimum dan mampu menjawab permasalahan.

Teori ini mempertimbangkan kebijakan yang dihasilkan dengan situasi yang menjadi latar belakang diambilnya kebijakan dan informasi yang didapatkan meliputi risiko dan manfaat dari suatu kebijakan tersebut. Berdasarkan teori ini, kebijakan publik merupakan bentuk aksi dari kepentingan aktor kebijakan yang dipengaruhi rasional atau nalar tertentu. Pilihan rasional ini umumnya cocok untuk menjelaskan hasil kebijakan yang didasarkan pada tindakan yang mana keinginan,

keyakinan, dan preferensi aktor diidentifikasi sebagai penyebab tindakan tersebut.

Rasionalitas yang digunakan dalam kebijakan-kebijakan tersebut sebagian besar berfokus kepada lingkungan. Dibutuhkan rasionalitas yang berperspektif gender untuk bisa menjawab dan menghasilkan solusi atas permasalahan yang berdampak kepada perempuan.

Teori ini memprediksi formulasi yang dilakukan para aktor pembuat kebijakan dalam merespons suatu masalah. Lebih jauh, Mayhew (dalam Kraft dan Furlong, 2015) menganalisis pengaruh motivasi atau kepentingan aktor dalam membuat kebijakan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang mengarah kepada perilaku sosial dan ekonomi. Rasionalitas terjalin dengan memaksimalkan utilitas. Individu yang rasional ketika dihadapkan dengan opsi kebijakan, akan memilih opsi yang memaksimalkan utilitas. Rasionalitas kemudian muncul dari kapasitas aktor untuk menghitung dan mempertimbangkan risiko dan manfaat untuk setiap opsi kebijakan

yang tersedia (Dunleavy, Majore, Elster, dalam Griggs 2007).

Di samping itu, William Dunn lebih lanjut menjelaskan bentuk-bentuk pilihan rasional dalam kebijakan publik. Pilihan rasional dalam kebijakan publik bersifat multirasional. Suatu kebijakan tidak tepat dikatakan tidak rasional, karena pasti ada sudut pandang lain yang mampu melihat kebijakan tersebut rasional (Dunn, 2003). Dunn membagi dasar rasionalitas dalam pilihan kebijakan menjadi beberapa bentuk, yaitu:

1. Rasionalitas teknis, yang lebih mempertimbangkan hasil efektif dengan aspek teknis atau teknologi yang tepat.
2. Rasionalitas ekonomi, yang lebih bertujuan pada hasil yang efisien dengan mempertimbangkan aspek ekonomi.
3. Rasionalitas legal, yang lebih mempertimbangkan aspek pelanggaran atau kepatuhan terhadap hukum.
4. Rasionalitas sosial, yang lebih mengedepankan aspek sosial dalam pertimbangan pengambilan kebijakan.

5. Rasionalitas substantif, yang memperhitungkan semua aspek (multiaspek) dalam pertimbangan pengambilan kebijakan. (Dunn, 2003).

Dengan menggunakan teori tersebut, dapat dianalisis bahwa kebijakan-kebijakan awal pemerintah dalam menangani kebakaran hutan dan lahan lebih cenderung menggunakan rasionalitas teknis, yaitu bagaimana cara memadamkan api dengan segera. Sehingga, tak heran banyak permasalahan lainnya yang ditimbulkan karena kebakaran lahan gambut tersebut tidak tersentuh, salah satu adalah dampak secara khusus kepada perempuan. Hal ini sering kali membuat permasalahan perempuan terabaikan, tak teratasi.

Namun, kebijakan Jokowi lainnya perlu diapresiasi. Sebelumnya, pada masa pemerintahan periode pertama, Jokowi telah membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) melalui Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 tentang Badan Restorasi Gambut.

BRG bekerja secara khusus, sistematis, terarah, terpadu, dan menyeluruh untuk mempercepat pemulihan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut yang rusak terutama akibat kebakaran dan pengeringan (brg.go.id). BRG memiliki tugas untuk mengkoordinasikan dan memfasilitasi restorasi gambut di beberapa provinsi yang lahan gambutnya cukup luas, yaitu Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, dan Papua. Dilansir melalui brg.go.id, BRG memiliki tiga sasaran restorasi, yaitu (1) pemulihan hidrologi, vegetasi, dan daya dukung sosial ekonomi ekosistem gambut yang terdegradasi, (2) perlindungan ekosistem gambut bagi penyangga kehidupan, dan (3) penataan ulang (pemanfaatan) ekosistem gambut secara berkelanjutan.

Hal ini tentu sangat baik. Namun, tetap harus diperhatikan kebijakan-kebijakan yang diperlukan pada saat kebakaran hutan dan lahan gambut terjadi. Kebijakan yang dibutuhkan adalah kebijakan yang juga berperspektif gender, yang mampu menjawab

permasalahan yang dialami perempuan secara khusus akibat kebakaran lahan gambut,

SIMPULAN

Lahan gambut di Indonesia sebagian besar mengalami kerusakan. Banyak lahan gambut justru dialihfungsikan menjadi lahan pertanian atau perkebunan dalam skala besar. Biasanya pembukaan lahan gambut dilakukan dengan cara membuat parit atau saluran agar air mengalir keluar. Namun, alih-alih mengeringkan lahan gambut yang basah, justru yang terjadi adalah kebakaran lahan gambut.

Kasus kebakaran lahan gambut di Indonesia cukup memprihatinkan. Mongabay (2020) mencatat hutan dan lahan gambut yang terbakar sepanjang tahun 2019 mencapai 858 ribu hektare. BNPB (dalam katadata.id, 2020) menambahkan bahwa salah satu kebakaran hutan dan lahan yang terbesar berada di Provinsi Riau. Angka ini terbilang signifikan jika dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, 2016: 438 ribu hektare, 2017: 165 ribu hektare, dan 2018: 510 hektare (katadata.id, 2020).

Kebakaran lahan gambut ini berdampak luas terhadap berbagai aspek kehidupan. Beberapa aspek di antaranya adalah lingkungan, kesehatan, ekonomi, dan sosial, yang secara khusus berdampak terhadap perempuan. Pemerintahan Jokowi telah mengambil beberapa kebijakan untuk menangani kebakaran lahan gambut. Namun, nayatannya kebijakan-kebijakan yang diambil belum menjawab permasalahan dan dampak yang dialami oleh perempuan akibat kebakaran hutan dan lahan gambut.

Karena itu, dibutuhkan proses perumusan masalah yang tepat dan rasionalitas yang tepat pula untuk menghasilkan kebijakan yang menjawab permasalahan yang dialami oleh perempuan akibat kebakaran hutan dan lahan gambut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Budiardjo, Mirriam. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Dunn, William N. 2003. *Pengantar*

Analisis Kebijakan Publik, (Edisi kedua). Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Dunn, William N. 2016. Sixth Edition. *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.

Dye, Thomas R. 2013. *Understanding Public Policy*. (Fourth edition). USA: Pearson Education.

Fischer, Frank, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney. (Editors). 2007. *Handbook of Public Policy Analysis*. Taylor & Francis Group.

Jurnal Perempuan. 2019. *Agensi Perempuan Pedesaan*. Jakarta.

Parsons, Wayne. 2005. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*. Jakarta: Prenada Media.

Winarno, Budi. 2011. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: CAPS.

Internet

Alat Uji. 2020. "Kebijakan Pemerintah

- Mengenai Lahan Gambut". alatuji.com.alatuji.com/article/detail/934/kebijakan-pemerintah-mengenai-lahan-gambut. Diakses pada 20 Februari 2020.
- Aida, N. R. 2019. "Memahami Cara Kerja Hujan Buatan Memadamkan Api Kebakaran Hutan". kompas.com.kompas.com/tren/read/2019/09/21/122949565/memahami-cara-kerja-hujan-buatan-memadamkan-api-kebakaran-hutan?page=3. Diakses pada 20 Februari 2020.
- BRG Indonesia. 2020. "Program Kerja". brg.go.id/program-kerja/?lang=en. Diakses pada 20 Februari 2020.
- Ekarina. 2019. "BNPB Catat 328.724 Hektare Hutan dan Lahan Terbakar hingga Agustus". katadata.co.id.katadata.co.id/amp/berita/2019/09/20/bnpb-catat-328724-hektare-hutan-dan-lahan-terbakar-hingga-agustus. Diakses pada 20 Februari 2020.
- Fajar, Jay. 2019. "Kebakaran Hutan dan Lahan Terus Terjadi, Bagaimana Solusinya?". mongabay.co.id.mongabay.co.id/2019/11/16/kebakaran-hutan-dan-lahan-terus-terjadi-bagaimana-solusinya/amp/. Diakses pada 20 Februari 2020.
- icctf.or.id. 2019. "Dampak Sosial dari Degradasi Ekosistem Gambut". icctf.or.id/2019/10/28/dampak-sosial-dari-degradasi-ekosistem-gambut/. Diakses pada 20 Februari 2020.
- liputan6.com*. 2019. [Liputan6.com/news/read/4063959/langkah-langkah-pemerintah-atasi-kebakaran-hutan](http://liputan6.com/news/read/4063959/langkah-langkah-pemerintah-atasi-kebakaran-hutan). Diakses pada 20 Februari 2020.
- mediaindonesia.com*. 2018. "Perempuan Berdaya di Lahan Gambut". mediaindonesia.com/read/detail/172029-perempuan-berdaya-di-lahan-gambut. Diakses pada 20 Februari 2020.
- Pantau Gambut*. 2020. "Kebakaran

- Hutan". pantaugambut.id.
pantaugambut.id/pelajari/dampak-kerusakan-lahan-gambut/kebakaran-hutan.
Diakses pada 20 Februari 2020.
- Reisha, Tia. 2019. "Manggala Agni KLHK Terus Siaga Cegah Karhutla di 2019". detik.com.
detik.com/news/berita/4374013/manggala-agni-klhk-terus-siaga-cegah-karhutla-di-2019.
Diakses pada 20 Februari 2020.
- Risnandar, Cecep dan Ali Fahmi. 2018. "Lahan Gambut". jurnalbumi.com.
jurnalbumi.com/knol/lahan-gambut/.
Diakses pada 20 Februari 2020.
- Tanjung, Idon. 2019. "Ketahui Bahaya Kabut Asap Terhadap Ibu Hamil". kompas.com.
kompas.com/regional/read/2019/09/17/12235041/ketahui-bahaya-kabut-asap-terhadap-ibu-hamil.
Diakses pada 20 Februari 2020.
- Triwibowo, Dionisius Reynaldo. 2019.