

## POLITIK PENGELOLAAN DAS DI RIAU: NEGARA HARUS KUAT

Khairul Anwar<sup>1)</sup> dan Syafri Harto<sup>2)</sup>

<sup>1,2</sup> Governance Major and Postgraduate Work Politic Science Program of Universitas Riau  
Email: khairulanwar147@yahoo.com

### Abstract

Makalah ini bertujuan menjelaskan pola interaksi aktor dalam situasi konflik di DAS Siak dengan mengambil contoh kasus kampung Dosan. Metode yang digunakan adalah mengidentifikasi; (1) Siapa saja aktor yang terkait dalam pengelolaan DAS dan apa kepentingannya? (2) Apa preferensi politik para aktor lokal dan, (3) Bagaimanakah cara para aktor mengorganisir diri dan berkoalisi dengan kelompok-kelompok sosial? Penelitian ini berdasarkan model teori negara developmentalis (developmental state). Hasil penelitian ini adalah berupa model politik sinergi kelompok yang diaplikasikan ke DAS Siak. Model ini memiliki empat elemen pokok yaitu aktor, kepentingan, basis sosial, dan sumberdaya. Keempat unsur tersebut mensinergikan para pelaku pemerintah, masyarakat dan pelaku bisnis ke dalam tiga tahapan proses kebijakan yaitu A. isu kebijakan. B. Masalah kebijakan. C. Kebijakan sektor publik. Implementasikan model sinergi kelompok di DAS Siak ditentukan oleh beberapa faktor adalah sebagai berikut: (1) faktor eksternal berupa kebijakan ekonomi pusat dan Daerah bidang kehutanan dan perkebunan, pertanian dan industri. (2) Faktor internal dari kampung Dosan meliputi para aktor Dosan, Kepentingan aktor, pengetahuan sosial masyarakat, kapasitas teknokratik dan kapasitas politik pemimpin Daerah. Strategi yang efektif adalah langkah yang memadukan antara kapasitas teknokratik dan kapasitas politik; (3) faktor eksternal dan internal masyarakat menentukan penerapan model konteks pengelolaan DAS dalam situasi konflik DAS Siak

**Keywords:** DAS, Dosan, model politik, Siak.

### 1. PENDAHULUAN

Kelapa sawit merupakan salah satu subsektor pertanian yang paling dinamis di Indonesia termasuk di Riau. Areal perkebunan kelapa sawit meningkat dari 106.000 ha pada tahun 1960-an menjadi sekitar 15,5 juta ha pada tahun 2015. Pembangunan perkebunan ini tersebar pada enam provinsi yaitu, Sumatera Utara, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Jambi, dan Aceh. Fenomena sosial yang menarik di amati di daerah aliran sungai Siak implementasi otonomi Daerah (Otda) adalah semakin dinamisnya konflik yang berkaitan dengan pengelolaan perkebunan sawit. Beberapa studi menunjukkan bahwa spektrum konflik semakin meningkat. Secara aktual konflik itu terlihat dari beberapa demonstrasi masyarakat DAS, dan protes sebagai reaksi pengelolaan kehutanan dan pembangunan perkebunan kelapa sawit di sekitar DAS.

Nampak dari fakta bahwa konflik spektrumnya semakin meluas, meskipun ada banyak factor pemicu tersembunyi, yang jelas faktor pemicunya semakin beragam, masyarakat DAS semakin kritis menentang kebijakan sektor publik. Pengamatan awal menunjukan bahwa salah satu potensi konflik sosial yang paling dinamik di DAS Siak adalah yang berkaitan dengan bisnis kehutanan dan perkebunan. Karena itu makalah ini memakai isu sosial mengenai kebijakan kehutanan dan perkebunan sebagai pintu masuk untuk memahami bagaimana mengelola potensi konflik sosial berdasarkan asumsi bahwa konflik sosial berdasarkan SDA adalah akibat dari pergulatan politik sebab pergulatan politik akan menghasilkan siapa memperoleh apa, kapan, bagaimana, dan mengapa.

Berdasarkan latar belakang diatas, tulisan ini berusaha untuk menjawab pertanyaan pokok sebagai berikut, yaitu: model politik negara seperti apakah yang dapat menjadi instrument pengelolaan konflik yang terjadi



disekitar DAS Siak terutama era Otda? Pertanyaan ini dapat dirumuskan lebih spesifik, yaitu; ( 1 ) Siapa saja aktor yang terkait dalam pengelolaan konflik itu? ( 2 ) Apa yang menjadi kepentingan para aktor yang terkait dalam perebutan kendali mengenai kebijakan kehutanan dan perkebunan kelapa sawit itu? ( 3 ) Apa preferensi kebijakan perkebunan yang dipertentangkan oleh para aktor lokal Siak, dan ( 4 ) Bagaimanakah cara para aktor dan masyarakat lokal tersebut mengorganisir diri dan berkoalisi dengan kelompok-kelompok masyarakat dalam mengelola konflik yang akan dan sudah terjadi?

Dalam makalah ini, kampung Dosan DAS Siak dijadikan fokus kajian karena beberapa pertimbangan. Kampung Dosan, dijadikan area penelitian karena wilayah ini berada di DAS Siak yang paling dinamik. Sebagai desa tradisional yang dekat pusat pemerintahan, menjadi pintu masuk Riau setelah Batam masuk provinsi Kepulauan Riau. Kemudian kampung Dosan ini pusat pertanian perkebunan, industry kampung di DAS Siak dan jauh sebelumnya telah menjadi pusat pertambangan masyarakat di sekitar DAS Siak. Semula, masyarakat kampung ini bermata pencaharian nelayan. Perubahan lingkungan DAS yang begitu cepat, membuat penduduk desa ini beralih menjadi petani pekebun. Sejak pembangunan perkebunan dimulai 2005, konflik antar masyarakat dengan masyarakat, masyarakat dengan PEMDA, Masyarakat dengan perusahaan, Perusahaan dengan PEMDA cenderung meningkat. Konflik sosial ini harus dikelola agar tidak meluas ke sektor kehidupan strategis lainnya.


Kedua, Pemerintah Kabupaten Siak dapat dijadikan contoh inovasi pengelolaan konflik sosial di DAS. Sejak tahun 2001 di Siak menjadi daerah otonom diantara 16 wilayah pemekaran wilayah di Riau. Pemekaran wilayah ini yang terbanyak di Indonesia. Bersama proses pemekaran tersebut terjadi pergeseran wewenang pengelolaan sumber daya alam, yang semula didominasi pemerintah pusat, sejak 2001

banyak banyak dialihkan ke pemerintah daerah. Melalui kewenangan itu Pemkab membangun perkebunan kelapa sawit bekerjasama dengan PTPV sebagai mitra dan masyarakat sebagai subjek pembangunan. Tujuannya mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kedua hal diatas menunjukan pentingnya pemetaan dan strategi pengelolaan konflik sosial di Siak berbasiskan DAS dengan kebijakan perkebunan kelapa sawit sebagai isu politik lokal dan memberi alasan kuat bagi studi ini.

## 2. State of the Art

Dalam bahagian ini hendak diuraikan beberapa karya-karya ilmiah. Beberapa hasil kajian tersebut adalah sebagai berikut: Henk Schuldte Nordtholt and Gerry van Klinken melakukan studi mengenai konflik sosial-politik lokal di Indonesia pasca Soeharto. Kedua peneliti ini ingin menyelami pendekatan-pendekatan baru terhadap politik lokal di Indonesia pasca-Soeharto dengan menerapkan asumsi bahwa konflik politik di Indonesia sebelum dan sesudah OTDA menunjukan bahwa secara substansif tidak ada perubahan. Untuk mengungkapkannya, kedua ilmunan ini mengusulkan untuk meneliti sifat dan peranan para elit daerah, khususnya bidang politik birokratis, ekonomis, dan identitas (Nordtholt and Gerry van Klinken:2007: 323 ).

Analisis Nordtholt and Klinken mengungkapkan bahwa konflik sosial-politik Indonesia pasca-Soeharto menunjukan kontinuitas-kontinuitas historis dengan periode-periode sebelumnya misalnya sifat patriomonal sistem dalam mengalokasikan anggaran melalui kendali Pusat. Kemudian, Sistem pemajakan informal pada masa ORBA serta distribusi pendapatan *bottom up* hingga pasca reformasi masih tetap mewarnai birokrasi Indonesia. Para birokrat yang digaji rendah menumpang gaji mereka dengan sumber-sumber pendapatan informal dengan menjual izin-izin dan menarik pajak-pajak pribadi. Selain itu, pemerintah memegang teguh sifat *patron-client* dan menjadi bagian struktur kapitalis yang lebih luas dan melemah

 Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat  
Universitas Riau



perundingan dari institusi dan kelompok yang berkuasa. Meskipun Soeharto telah lengser, aparat dan sebagian besar personelnnya yang berasal dari Orba masih tetap belum bergeser. Bahkan mereka dengan bendera pemihakan pada reformasi, sehingga mereka mampu melindungi kepentingan yang kuat, dalam bingkai ruang lingkup reformasi.

Analisis Aspinall ini memiliki kekuatan ditingkat makro. Kekuatan analisis ini paling tidak nampak dari alasan yang dikemukakan Aspinall bahwa dewasa ini Indonesia sedang mengalami masa yang demokratis di tengah-tengah kontinuitas ciri-ciri “ lama ”. inisiatif politik berada ditangan mahasiswa, Amien Rais, dan pendukung demokrasi lainnya. Orang kuat telah jatuh, dan untuk sekarang ini, segala sesuatu dapat menjaddi mungkin. Kemudian, tuntutan-tuntutan terhadap reformasi politik, pembrantasan korupsi, dan hukuman terhadap Soeharto dan para pendukungnya, sekarang diartikan kembali. Namun, sikap optimistik itu agak berlebihan jika melihat lebih jauh perpolitikan Indonesia yang sangat terfragmentasi pasca reformasi. Modal politik utama yang harus diraih pemimpin politik masa depan misalnya bagaimana dapat memobilisasi dukungan masyarakat melalui sumber daya politik yang dimilikinya. Ini adalah persoalan *political skill* yang harus dimiliki oleh para aktor politik Indonesia di masa depan.

Berbagai studi atas pada dasarnya menunjukkan thesis bahwa perubahan pola dan strategi konflik sosial tidak terjadi dalam perpolitikan Indonesia pasca OTDA. Perbedaan diantara studi diatas, yaitu Henk Scholte, Nordtholt and Gerry van Klinken ( 2002 ) menekankan pada sifat dan peranan para elit daerah, studi Edward Aspinall, Gerry van Klinken, dan Herbert Feith ( 2002 ) menekankan kepada arah demokratisasi sejak kejatuhan Soeharto.

Studi ini ikut melibatkan diri dalam perdebatan mengenai karakter konflik dalam perpolitikan Indonesia pasca OTDA, dalam perdebatan mengenai karakter konflik dalam perpolitikan Indonesia pasca-OTDA di atas,

nampak kecendrungan untuk memandang konflik sosial masa OTDA tidak terlalu berbeda dengan perpolitikan masa sesudah OTDA. Penelitian ini berusaha menunjukkan bahwa pengalaman politik Indonesia sejak akhir 2000-an itu telah menghasilkan dinamika konflik konteks perpolitikan yang secara struktural maupun praktik perilaku politik semakin dinamis. Studi mengenai konflik lokal selama ini tidak mengungkapkan secara substansial adanya dinamika aktor terkait bisnis di DAS. Karena itu, penulis berharap agar studi ini mempunyai arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian konflik politik lokal di Indonesia.

## 2. METODE PENELITIAN

Dalam rangka memahami kebutuhan analisis kajian ini, langkah-langkah yang dilakukan adalah adalah: Pertama, identifikasi kondisi perpolitikan Siak 2019-2014, sejarah perkebunan di Siak, berbagai ketentuan perkebunan sawit yang diimplementasikan di Siak. Sumber data skunder diperoleh dari bahan dokumen baik dicetak maupun elektronik. Sumber data skunder ini adalah laporan penelitian, jurnal ,buku-buku, peraturan perundangan baik berupa Undang-undang, Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Keputusan Menteri Pertanian, Peraturan Daerah yang Mengatur Perkebunan Kelapa Sawit di Siak, Surat Kabar Riau Pos, Peta Lokasi, Brosur, Selebaran, Risalah Rapat, Badan Pusat Stastistik ( BPS ), dan bahan yang bersumber dari websites in-ternet.

Selanjutnya, kedua, sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan tokoh lokal atau memanfaatkan hasil wawancara yang dilakukan media cetak terhadap pelaku sejarah dan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Kampung Pusako di Siak. Tujuan wawancara itu adalah: *pertama*, untuk mmengungkapkan dukungan masing-masing aktor terhadap pilihan kebijakan perkebunan kelapa sawit; *kedua*, untuk mengumpulkan data lebih lengkap mengenai elit kebijakan perkebunan; dan *Ketiga*, untuk memperoleh pemahaman



tentang bagaimana aktor mengorganisir diri dan berkoalisi dengan kelompok sosial lain. Sebelum memilih aktor lokal terlebih dahulu perlu menyusun peta sementara elit lokal. Secara umum kajian ini membagi aktor pemerintah dan non-pemerintah di level kabupaten, diperkuat oleh penentuan beberapa aktor peringkat dan petani Dosan, aktor-aktor inilah yang menjadi jangkauan penelitian atau cakupan observasi. Sedangkan tokoh-tokoh kabupaten dijadikan sebagai penguat informasi yang diperoleh dan tokoh-tokoh lokal yang menonjol yang dianggap mengetahui dinamika perkebunan kelapa sawit di Siak.

Alasan mengapa Kampung Dosan DAS ini ditunjuk adalah: *pertama*, adalah desa tradisional pinggiran sungai Siak yang sedang mengalami perubahan sosial yang cepat setelah OTDA. *Kedua*, Dosan adalah termasuk area penerapan kebijakan perkebunan paling intensif dan ekstensif baik oleh PTNN, Perkebunan Swasta, PIR, dan Kemitraan Pemda Siak-masyarakat. Selain itu, data primer diperoleh juga melalui observasi langsung dengan membuat kunjungan lapangan kepada peristiwa yang terkait ini kebijakan kelapa sawit. Tujuan observasi ini adalah untuk memotret kondisi lingkungan politik yang relevan dan memuat karakteristik kasus (K. Yin, 1994:113). Dalam observasi ini data diperoleh berupa: foto, catatan, naskah orasi atau pidato aktor, pesan spanduk.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam bagian ini akan dibahas politik pengelolaan DAS berkelanjutan dengan menerapkan model teori negara developmentalis (*developmental state*). Dalam literatur ekonomi-politik terdapat tiga model negara dalam pembangunan yaitu, *Model Developmentalis*, *Model Liberal* dan *Model Rest-Publica*. Ketiga model negara ini mencerminkan karakteristik masyarakat yang menentukan tempat dimana model tersebut diterapkan. Secara teoritik, model developmentalis dipandang tumbuh dalam masyarakat pra-industrial dengan tingkat partisipasi masyarakat yang aktif dan

didukung oleh tingkat pertumbuhan ekonomi. Model negara ini menekankan pada proses administrative yang terpusat dengan aktor birokrasi negara professional dibidangnya dan menekankan pada tindakan efisiensi. Sementara, Model negara Liberal memiliki karakteristik masyarakat dengan tingkat pendidikan dan kebebasan individual, bersifat pro pasar, menolak campur tangan pemerintah dalam pembangunan. Model negara ini memiliki metode kerja yang partisipatif, kontrol masyarakat dan terdesentralisasi didukung birokrasi yang bertindak sebagai pelayan masyarakat. Sementara model negara rest-Publica dicirikan oleh karakteristik masyarakat "*multi-faceted*"; tidak ada "*mayoritas homogen*" dan mengutamakan pertimbangan dalam masyarakat demi stabilitas sosial dengan karakteristik birokrasi yang bertindak sebagai jembatan perantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

Dalam menjawab pertanyaan penelitian yang sudah dirumuskan di bagian depan yaitu, fenomena mengapa politik pengelolaan negara developmentalis tetap menghasilkan potensi konflik DAS dan deforestasi di Indonesia termasuk di Riau? Studi ini berupaya memanfaatkan model negara developmentalis. Teori ini terinspirasi dari kesuksesan Jepang tahun 1970-an dan diikuti oleh negara-negara Asia Timur lainnya. Mubarak (2013) [1] menambahkan bahwa pembahasan model negara developmentalis ini dikembangkan oleh banyak tokoh seperti Amsden (1989), Wade (1990), Sheridan (1993), Williams (1994), dan Linda Weiss (2003). Mubarak lebih lanjut menjelaskan bahwa uraian lebih terperinci mengenai model negara developmentalis ini dilakukan oleh Johnson dan selanjutnya dikembangkan oleh Phil Deans yang menyatakan bahwa faktor institusional yaitu negara dengan badan-badan khususnya memiliki peran penting dalam perencanaan pertumbuhan ekonomi, pembangunan negara-negara Asia.

Dilihat dari sejarah pasang surut perjalanan gagasan perlindungan dan pengelolaan lahan DAS dan gambut di Indonesia. Nampak bahwa



ketika model negara ini sebenarnya (meskipun tidak sepenuhnya memiliki karakteristik model) sudah pernah dipraktik dalam sejarah pengelolaan DAS di Indonesia. Sejarah panjang pengelolaan DAS dan kehutanan tersebut paling tidak dapat dijelajah dari masa orde baru (ORBA) ketika pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) No.2 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung. Kawasan gambut dinyatakan sebagai kawasan lindung ketika tebalnya melebihi 3 meter dan terletak di hulu sungai atau rawa. Selanjutnya, kebijakan politik ini dipertegas melalui Peraturan pemerintah (PP) No.26 Tahun 2008 meskipun dinilai banyak pihak belum cukup memenuhi tuntutan public (dalam hal ini para pelaku bisnis kehutanan dan perkebunan). Karena dipandang belum mengatur tentang pengelolaan DAS dan lahan gambut untuk kawasan budidaya maupun kawasan lindung (Hutomo & Kebijakan dalam majalah Hutan Indonesia 2014:32) [2]. Berbagai tindakan negara yang dipresentasikan pemerintah pusat ini menunjukkan bahwa birokrasi negara bekerja dalam model negara developmentalis dengan ciri proses administrasi yang terpusat, terkoordinasi dengan tujuan memperoleh nilai efisiensi kerja profesional. Model negara ini secara tegas memisahkan antara proses politik yang bersifat berbagai pengaruh kelompok dengan proses administrasi. Dalam batas-batas tertentu implementasi model ini ditandai oleh terbataskannya negosiasi dan partisipasi masyarakat keproses pengambilan keputusan. Namun demikian dalam praktiknya model developmentalis nampaknya belum menunjukkan hasil yang efektif. Dengan kata lain, bahwa pemerintah memisahkan proses politik dan administrative dalam praktiknya belum nampakkan hasil. Secara factual, dominasi kekuatan pasar sangat berpengaruh kepada perilaku negara. Dalam kondisi demikian muncul model liberal dengan mekanisme pasar dan tuntutan pelayanan melalui penguatan kontrol pengaruh lembaga korporasi kehutanan dan perkebunan kelapa sawit kepada pemerintah. Hal ini tampak dari

gejala potensi konflik DAS, deporestasi hutan alam dan gambut di Riau.

Provinsi Riau merupakan wilayah yang memiliki DAS dan luas lahan gambut 4,044 juta hectare (56,1% dari luas lahan gambut Sumatera atau 45% dari luas daratan provinsi Riau. Keberadaan menjamurnya industri kehutanan di propinsi Riau telah menjadi salah satu penyebab degradasi hutan alam semakin tidak terkendali. Beberapa industry tersebut berada di sepanjang DAS di Riau. Bayang kan saja sampai tahun 2000 jumlah Industri kehutanan yang beroperasi di Propinsi Riau mencapai 312 unit yang terdiri dari Industri kayu lapis (plywood) 10 unit, sawmil 270 unit, moulding 27, chip mill sebanyak 3 unit dan 2 unit industri Pulp dan Kertas (Jikalahari, 2013, 2-3) [3].

Fakta lain yang dapat dipakai bagaimana politik pengelolaan negara diwarnai pergulatan nilai antara keputusan pasar atas keputusan negara, antara pertumbuhan ekonomi dan pemerataan dan antara persaingan dan kerjasama. Dilemma pilihan kebijakan sektor publik ini dapat dilihat dari kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit sebelum dan sesudah ORBA. Dilihat dari sisi kepemilikan lahan, meskipun terjadi perubahan dari dominasi korporasi kepada masyarakat misalnya kasus perkebunan kelapa sawit. Sebelum 1999, kepemilikan lahan kebun kelapa sawit di Riau didominasi PBS/PBN. Tahun 1990-1994 luas lahan PBS sekitar 148.215 ha (47,5 %) dan luas lahan PBN 58.468 ha (18,7 %). Sesudah 1999, luas lahan dan bentuk pengelolaan perkebunan menjadi lebih beragam. Tahun 1995-1999 luas lahan sekitar 1.1 juta hektar (<http://riaupos/web/content/view/8436/6>) dengan laju pertumbuhan rata-rata 39 % pertahun menjadi 1,72 juta ha 2007. Dilihat dari status kepemilikan, sejak 1999 lebih bervariasi misalnya PBS, PBN, Plasma, Swadaya, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten. Untuk mengetahui gambaran umum luas areal dan bentuk pengelolaan perkebunan kelapa sawit sesudah 1999 dapat dilihat dari grafik berikut ini:





LUAS KEPEMILIKAN dan BENTUK PENGELOLAAN N PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DI RIAU SESUDAH TAHUN 1999

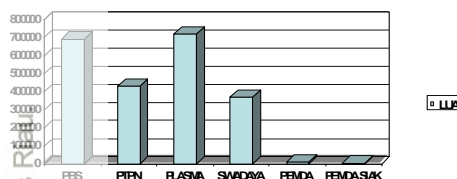


Diagram Luas Kepemilikan dan Bentuk Pengelolaan Perkebunan Kelapa Sawit Sesudah tahun 1999

Peningkatan luas areal dan munculnya berbagai bentuk pengelolaan perkebunan kelapa sawit tersebut tidak terlepas dari adanya kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pemerintah untuk mengembangkan usaha perkebunan. Pertama, kebijakan pengembangan perkebunan besar, yaitu Keputusan Presiden Nomor 11 tahun 1974 dan Keputusan menteri pertanian nomor 753/Kpts/KB.550/12/92. Kedua,

pengembangan PIR-Bun melalui Kebijakan Menteri Pertanian Nomor 668/Kpts/KB.510/10/1985 dan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/Kpts/KB.550/5/2002 pemerintah Pusat memberikan kewenangan kepada Gubernur maupun Bupati/Walikota untuk mengeluarkan perizinan usaha perkebunan di Daerah. Ketiga, beberapa kebijakan sektoral terkait upaya merangsang pertumbuhan produksi dan ekspor melalui paket deregulasi Oktober 1988 mengenai kemudahan memperoleh kredit, paket kebijakan Desember 1987 mengenai penyederhanaan perizinan produksi, ekspor, dan investasi. Di tingkat Daerah, Pemda Riau membuat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 13 tahun 2001 tentang kewenangan dibidang perkebunan dan membuat tata ruang wilayah perkebunan seluas 3.1333.198 Ha (2009,6-7) [4]

Dalam perkembangan yang dinamik tersebut munculah isu baru yang berkaitan dengan perlindungan dan pengelolaan lahan gambut dan implikasinya pada pengelolaan DAS. Gagasan ini dimunculkan oleh pemerintah yang tetap bersandar pada paradigma model negara developmentalis

dalam tahun 2010. Isu baru ini bertolak dari keinginan kuat Pemerintah Indonesia menyusun rencana peraturan Pemerintah (RPP) pengelolaan gambut. Dalam konteks isu utamanya tidak lepas dari kriteria ketebalan gambut 3 meter sebagai basis untuk mengkategorikan kawasan lindung dan kawasan budidaya. RPP ini sejak awal sudah menimbulkan perdebatan dari pemegang izin berbasis lahan, utamanya sektor kehutanan dan perkebunan. Entah kenapa pembahasan RPP ini terhenti dan tidak ada kabar tindak lanjutnya. Pada awal tahun 2014, tanpa melalui konsultasi publik beredar draft RPP pengelolaan dan perlindungan ekosistem gambut yang diparaf Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Kehutanan dan perkebunan, dan Kementerian Pekerjaan Umum yang mengejutkan adalah munculnya kriteria 30% kawasan hidrologi gambut sebagai kawasan lindung gambut dan tinggi muka air tanah 1 meter sebagai kriteria kerusakan, selain isu utama ketebalan gambut 3 meter (majalah Hutan Indonesia; 2014:33) [2] Berawal dari draft inilah, muncul tuntutan dari berbagai lembaga terkait misalnya Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), Gabungan Pengusaha kelapa Sawit (GAPKI) dan Kamar Dagang Indonesia (KADIN). Pertanyaannya mengapa aktor korporasi kehutanan dan perkebunan tetap saja melakukan tuntutan sedemikian rupa meskipun ekspansi lahan dalam praktik model developmentalis yang terpusat tetap berhasil?

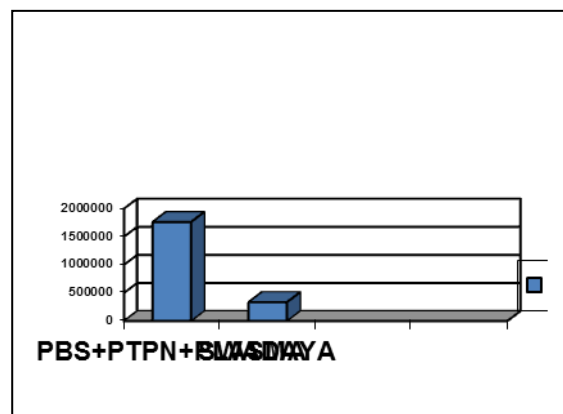
Menurut Fukuyama (2004) [5] bahwa persoalan penting yang dihadapi negara negara miskin dalam menikmati pertumbuhan ekonomi adalah tingkat pembangunan kelembagaan tidak memadai. Pemerintahan ini tidak memerlukan negara yang luas, tetapi memerlukan negara yang kuat dan efektif. Gagasan "negara kuat" disini adalah lebih berorientasi terhadap peningkatan kapasitas lembaga-lembaga publik, seperti adanya kecakapan administrasi para pegawai, serta akuntabilitas dan transparansi birokrasi pemerintahan. Dengan pengertian bahwa bukan melahirkan institusi-institusi negara



sebagai superboddy dengan lingkup otoritas yang sangat luas dan sulit dikontrol publik. Dalam hal ini Francis Fukuyama menginginkan adanya proses penguatan negara sekaligus perampangan sebuah negara (Fukuyama,2004) [5]

Fukuyama [5] seperti dikutip Rafiqi (2005) menjelaskan bahwa suatu negara yang kuat akan mampu melahirkan kebijakan dan aturan-aturan yang ditaati oleh masyarakat, tanpa perlu menebarkan ketakutan, kecemasan, dan paksaan yang berlebihan. Negara dengan kemampuan seperti inilah yang sering disebut sebagai negara yang sukses dan kuat (*strong state*), yakni suatu pelembagaan otoritas yang menjadi landasan pertumbuhan setiap individu dalam masyarakat yang otonom, bebas, sejahtera dan tertib. Sebaliknya negara yang lemah (*weak state*) akan mudah tergelincir dalam anarki, kekacauan, dan pada akhirnya semakin merendahkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Otoritas tidak terlembaga, aturan-aturan hukum hanya menjadi permainan kata-kata dalam kitab undang-undang, korupsi yang kronis, maraknya gerakan separatisme, kerusuhan etnis dan rasial, semua itu adalah gejala yang biasanya mudah ditemukan dalam negara lemah.

Berapa studi diantaranya Anwar (2015) Jikalahari (2013) dan Wahana (2015) bahwa sudah terjadi sekitar 1320 konflik sosial berbasis lahan perkebunan di Riau dan 650 konflik lainnya diantaranya konflik antara perusahaan dan masyarakat. Secara factual hal ini nampak dalam kasus penyerbuan warga Kampung Benayah terhadap kapal yang berlayar di perairan Siak tahun 2005, demonstrasi masyarakat DAS Siak ke Pemda, (Riau Pos,7 Januari 2010).



Demonstrasi warga Kampung Benayah, Dosan, Teluk Mesjid, Dusun Pusaka menuntut pembagian lahan perkebunan kelapa sawit, tahun 2010 (Riau Pos, September 2010 ), dan protes tokoh masyarakat Desa Paluh, Benteng Hilir atas dampak banjir yang diduga kuat akibat pembangunan perkebunan kelapa sawit (Anwar,2013,6-7) [4]. Secara faktual, nampak bahwa konflik intensitas dan spektrumnya semakin meluas. Fakta ini diduga kuat berkaitan dengan kapasitas kelembagaan public yang kurang dapat mengimbangi derasnya tuntutan masyarakat di era demokratisasi dewasa ini

Deans (1999) seperti yang dikutip Mubarak (2013) [1] konsep *developmental state* yang terdiri dari lima konsep penting yaitu, *the fusing of public and privat* (tidak adanya perbedaan antara public dan privat), *the role of state ideology* (peran idiologi), *the use of development legitimacy* (kegunaan legitimasi pembangunan), *plan rationality* (rencana rasional) dan *outonomous economic technocracy* (keberadaan kelompok elit ekonomi). Dari kelima konsep itu konsep *the use of development legitimacy* dan *plan rationality* yang memiliki pengertian kebijakan pemerintah yang didukung oleh perencanaan nasional dan lembaga-lembaga politik pemerintahan (Suprastruktur Politik) dan lembaga politik masyarakat (Infrastruktur politik) sebagai faktor menentukan terselenggara *developmental state* dalam perlindungan lahan gambut berkelanjutan. Bagaimana interaksi berbagai kelompok sosial dan lembaga pemerintah dalam situasi konflik dalam konteks kebijakan perkebuna kelapa



sawit, dapat dipakai sebagai ilustrasi politik perlindungan negara terhadap lahan gambut dapat dilihat dari gambar berikut ini:

Sejalan dengan uraian diatas, Fukuyama (2004) [5] menjelaskan bahwa untuk memahami perilaku negara ada dua dimensi yang berbeda yaitu dimensi kekuatannya (*strength*) dan dimensi cakupan atau lingkup perannya (*scope*). Dimensi kekuatan (*strength*) menitikberatkan pada kemampuan negara merencanakan dan menjalankan berbagai kebijakan dan memberlakukan undang-undang secara bersih dan transparan dalam hal ini PP.No.71 tahun 2014 Dimensi inilah yang menurut Fukuyama harus diperkuat untuk menciptakan daya dukung negara dalam membangun cita-cita yang diinginkan.

Kemudian, lingkup (*scope*) suatu negara ditentukan dari seberapa jauh negara tersebut melakukan atau tidak melakukan secara efektif berbagai kegiatan publik seperti menciptakan regulasi dalam dunia ekonomi, memungut pajak, membangun infrastruktur, dan sebagainya. Dari dimensi lingkup perilaku perlindungan politik negara dalam pengelolaan lahan gambut nampak dari akses para pihak dalam proses pembahasan kebijakan PP no.71 tahun 2014.

Menurut pengakuan berbagai sumber dalam pembahasan RPP Perlindungan dan Pengelolaan Lahan gambut ternyata berbagai aktor yang terlibat tidak melibatkan misalnya Asosiasi Petani Pengusaha Hutan Indonesia (APHI). Aktor ini selaku stakeholder yang akan terdampak pengelolaan RPP, tidak dilibatkan dalam pembahasan RPP. Kondisi ini dipandang APHI berpotensi menimbulkan masalah ke depan (FGD Gambut dalam FKHKI.2014,7)

Lebih lanjut APHI mengusulkan bahwa pada waktu tulisan ini buat sudah (undang-undang ) ditinjau ulang untuk dilakukan

pembahasan dengan melibatkan stakeholders dan pelaku usaha yang terkait dengan pengelolaan kawasan gambut. APHI mengusulkan agar penetapan fungsi lindung ekosistem gambut agar diarahkan pada puncak kubah gambut dengan ketebalan tiga meter atau lebih dan letaknya tidak sporadik.

Dalam perkembangannya, melihat kompleksitas masalah yang ada, disepakati untuk membentuk Tim Kajian Terpadu yang beranggotakan lintas sektoral yaitu APHI ,GAKPI, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Menteri Riset dan Teknologi, Menetri Keuangan, dan akademisi untuk menyusun naskah akademik sebagai masukan terhadap RPP Perlindungan dan Pengelolaan ekosistem lahan gambut. Hal ini sesuai dengan UU no.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,khususnya Bab XI Pasal 96,Pasal 5 huruf (e) dan (g) dan Pasal 6 ayat (1) huruf (a),huruf (i),RPP ini perlu ditinjau kembali untuk dilakukan pembahasan dengan melibatkan stakeholders dan pelaku usaha terkait yang berpotensi terkena dampak pemberlakuan peraturan ini (FGD Gambut,dalam FKHKI 2014) [2].Apa yang direkomendasi dari FGD gambut ini ternyata tidak sesuai dengan kenyataan,RPP ini pada akhirnya tetap disahkan menjadi PP No.71/2014.

Untuk memahami tentang lingkup negara, Fukuyama mengutip kategorisasi yang dibuat oleh Bank Dunia terkait dengan fungsi-fungsi negara yang dibagi menjadi tiga kategori yaitu minimal, menengah, hingga aktivis. Kategorisasi tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1. Fungsi-Fungsi Negara

1. Dilarang mengutip	Menangani Kegagalan Pasar, Menyediakan kebutuhan publik, Pertahanan, Hukum dan ketertiban, Hak milik Pribadi, Manajemen makro ekonomi, Kesehatan masyarakat, Meningkatkan keadilan,
2. Minimal	



	Melindungi kaum miskin, Program anti kemiskinan, Bencana alam.
Fungsi Menengah	Menangani persoalan eksternal, Pendidikan, Perlindungan lingkungan, Mengatur monopoli, Pengaturan prasarana umum, Anti monopoli, Memperbaiki kualitas informasi, Asuransi, Regulasi keuangan, Perlindungan konsumen, Menyediakan asuransi sosial, Redistribusi dana pensiun, Memberikan keringanan pada keluarga, Asuransi pengangguran.
Fungsi Aktifis	Mengkoordinasi aktifitas swasta, Mendorong pasar, Mengumpul kaninisiatif, Redistribusi, Redistribusi asset

Sumber: Fukuyama, 2004 [5]

Berdasarkan penuturan Fukuyama bahwa tabe diatas memang tidak secara universal sama secara menyeluruh, tetapi setidaknya mampu memberikan dasar yang bermanfaat tentang cakupan atau lingkup negara. Sudah barang tentu akan terdapat negara-negara yang berusaha menjalankan tugas-tugas pemerintahan yang kompleks seperti menjalankan badan usaha milik negara atau mengalokasikan kredit-kredit investasi, meski tidak mampu menyediakan kebutuhan-kebutuhan dasar publik seperti hukum dan peraturan atau infrastruktur publik. Negara yang status biasanya bersifat ekspansif dan ambisius dalam *scope* kegiatannya, ingin terlibat dalam segala macam urusan. Sebaliknya, negara minimalis pada umumnya hanya mengatur hal-hal fundamental yang berkaitan dengan tata negara, seperti sistem hukum, pertahanan, dan pencetakan mata uang.

Dalam pelaksanaannya dibanyak negara sedang berkembang, harapan dan mekanisme seperti yang diasumsikan dalam perspektif pertumbuhan tersebut ternyata tidak selalu sesuai kenyataan. Salah satu sebabnya adalah kegagalan sementara negara sedang berkembang untuk memacu pertumbuhan ekonomi yang diharapkan. Sudah barang tentu karena pertumbuhan ekonominya tidak berhasil diwujudkan maka dampak yang diharapkan dari padanya termasuk dampaknya terhadap peningkatan kesejahteraan sosial dan terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan sosial juga sulit diwujudkan kegagalan tersebut disebabkan karena negara yang bersangkutan tidak berhasil memacu perkembangan ekonomi yang berbasis industri dan

manufaktur sebagaimana disyaratkan oleh perspektif pertumbuhan. Disektor pedesaan program pembangunan juga gagal dalam melakukan transformasi dan pertanian subsistem menjadi pertanian modern yang berorientasi pasar.

Pemujaan atas mekanisme pasar seakan telah melupakan struktur utama pembangunan yakni negara. Fukuyama mengatakan bahwa, “kecendrungan umum dalam politik dunia generasi terakhir adalah kritik terhadap “pemerintahan yang gemuk” dan usaha untuk memindahkan berbagai aktivitas dari sektor negara ke pasar swasta atau masyarakat sipil. Namun, khususnya di negara berkembang, pemerintahan yang lemah, tak kompeten, atau tak ada merupakan sumber berbagai persoalan yang akut. Untuk menjawab permasalahan tersebut, menurut Fukuyama perlu segera dilakukan proyek ‘*state building*’ atau ‘pembangunan negara’, baik pada tingkat negara tertentu maupun pada tingkat internasional. Pemikiran institusional ini dapat menjadi inspirasi misalnya dalam pengelolaan DAS di Riau yang terintegrasi melalui suatu Badan pengelola. Sebagai contoh perlunya pembangunan negara, adalah perlunya mendorong negara dunia ketiga untuk mengembangkan kapasitas institusional dan pemerintahannya. Fukuyama mencontohkan bagaimana Afrika menghadapi kesulitan mengatasi epidemi AIDS yang telah menyerang 25 juta penduduknya. Pengadaan obat antiretroviral sangat mahal, pengawasan vaksinasi yang teratur (yang berpotensi melemahkan daya tahan tubuh bila tidak dilakukan secara benar), pembangunan infrastruktur kesehatan, dan pendidikan

masyarakat tidak dapat terlaksana tanpa adanya institusi yang kuat.

Dalam konteks politik negara mengelola ekosistem lahan gambut secara berkelanjutan, negara dapat memulai meningkatkan kapasitas minimalis dan soliditas birokrasi yang mendukung kebijakan ekosistem lahan gambut lestari. Kemudian, negara mengembangkan kapasitas infrastruktur politik dan superstruktur politik pemerintah misalnya konteks formulasi kebijakan terkait pengelolaan lahan gambut. Sebagai contoh perlunya mendesentralisasikan akses ke pengambilan keputusan politik kepada para pihak berkepentingan di tingkat nasional dan lokal. Upaya lebih mendemokratisasi pengambilan keputusan kepada para pihak misalnya APLI, GAPKI, Akademisi, Kementerian Kehutanan, Kementerian Pertanian, Kementerian Keuangan dan organisasi sosial kemasyarakatan. Dengan mengembangkan berbagai perspektif dan dimensi keilmuan memperkuat argumentasi suatu kebijakan. Kondisi ini penting dalam membangun soliditas menghadapi berbagai tantangan dan peluang ke depan. Selain itu, kehadiran negara dalam menghadapi kampanye hitam negara-negara Eropa meningkatkan daya saing hasil kehutanan dan perkebunan misalnya melalui Forum Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Indonesia mengajak negara-negara Asean produsen kelapa sawit bersama-sama menghadapi kampanye hitam contoh terakhir adalah resolusi parlemen Eropa mengenai kelapa sawit yang sangat diskriminatif (Top News, 30/4/2017) [6]. Proses perlindungan seperti inilah antara lain diharapkan memberikan dampak kepada pertumbuhan ekonomi, perkembangan wilayah, lingkungan dan sosial kemasyarakatan secara berkelanjutan termasuk wilayah DAS.

#### 4. KESIMPULAN

Dengan menggunakan pertanyaan penelitian yang dirumuskan dalam bagian pendahuluan sebagai penuntun, penulis dapat menarik kesimpulan studi ini sebagai berikut: Analisis diatas menunjukkan bahwa

perlindungan politik negara dalam pengelolaan DAS di Riau berkelanjutan bergerak dari satu titik kontinum "negara" ke titik kontinum "pasar" dimana "kepentingan masyarakat" sebagai titik argumentasi pergeseran. Namun yang menarik, dinamika pergeseran dari negara ke pasar atau pasar ke negara tetap menghasilkan kepentingan pasar sedemikian rupa. Dalam kondisi seperti inilah pergulatan politik perlindungan lahan gambut berlangsung dewasa ini. Kemampuan negara mengembangkan proyek 'state building' atau 'pembangunan negara', yaitu kemampuan "menegakkan" dan "memaksa" tetapi syah baik pada level lokal, nasional maupun tingkat internasional menjadi tantangan sekaligus peluang agar tetap bertahan.

Apa yang diuraikan dalam tulisan ini belum bersifat final. Karena itu diperlukan pengkajian yang lebih mendalam lagi. Namun paling tidak, tulisan ini diharapkan menjadi inspirasi dan dapat memberikan kontribusi dalam diskusi ini, terima kasih. Wassalam.

#### 5. REFERENSI

- [1] Mubarak, S., 2013, Politik Energi dan Ketahanan Migas Nasional, Studi Perbandingan Indonesia dan Malaysia, Jakarta, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia.
- [2] Forum Komunikasi Hutan dan Kehutanan Indonesia, Hutan Indonesia, 2014, *Kebijakan Kelola Area Open Access di Erea Pemerintahan Baru*, Majalah Edisi VIII/tahun III/Oktobre 2014
- [3] Jikalauhari, 2016, Jeda Tebang Hutan Di Wilayah Provinsi Riau Diakses melalui <http://jikalauhari.or.id/wp-content/uploads/2016/03/KERTAS-POSISI-MORATORIUM.pdf> pada tanggal 26 April 2017 pukul 16.50 WIB
- [4] Anwar, Khairul Syafriharto dan Isril, 2017, *Tenure Conflict And Palm Oil Policy*, Case Dosan, Indonesia 2011-2016, makalah, FISIP, Pekanbaru.
- [5] Fukuyama, F., 2004, *State building: governance and world order in*





- the 21<sup>st</sup> century, Terjemahan A.Zaim Rofiqi, 2005, Jakarta: PT. Gramedia
- [6] Top News, 2017, *Indonesia Ajak lawan Kampanye Hitam sawit*, diakses <http://www.antaraneews.com/berita/626673/indonesia-ajak-asean-lawan-kampanye-hitam-sawit> tanggal 1/5/2017
- [7] Malbrangeng, R., 2004. *Mendobarak sentralisme Ekonomi : Indonesia 1986-1993*, Jakarta : PT. Gramedia, Freedom Institute.
- [8] Lexy J. Meleong, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (edisi revisi), Bandung: PT Remaja Rosdakarya
- [9] Nurfitriani, Fitri, Indartik, dan Krisfianti L. Ginoga, 2011, Analisis Rancangan Peran para Pihak dan Mekanisme Distribusi Insentifnya dalam Pengurangan Emisi dari Deporestasi dan Degradasi Hutan, *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan*, Vo.8, No.2.
- [10] Hartson, L., 2007, *Metodologi Penelitian Politik*, Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- [11] Syafina, L., 2008, *Kebakaran Hutan Dan lahan Di Indonesia, perilaku Api, Penyebab, dan Dampak Kebakaran Hutan*, Bogor, Bayumedia Publishing.
- [12] Shafahi, U., 2010. *Metode Penelitian Sosial*, Bandung, Refika Aditama
- [13] Mubekti, 2011, Studi Pewilayahan Dalam Rangka Pengelolaan lahan Gambut Berkelanjutan Di provinsi Riau, *Jurnal Sains dan Teknologi Indonesia* Vol. 13, Agustus 2011 Hlm.88-94. Diakses melalui <http://ejurnal.bpt.go.id/index.php/JSTI/article/viewFile/2088/715> pada tanggal 26 April 2017 pukul 16.50 WIB

Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan;

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Ar-Raniry.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Ar-Raniry.

