

Analisis Wacana Media:

Peta Kecenderungan Aktor dalam Isu Moratorium

Anggalia Putri Permatasari



HuMa

Seri Kajian HuMa

**Analisis Wacana Media:
Peta Kecenderungan Aktor dalam Isu Moratorium**

Anggalia Putri Permatasari

Pada tanggal 19 Mei 2011, Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono menandatangani Instruksi Presiden No. 10 Tahun 2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut, lazim disebut sebagai Inpres Moratorium, setelah sekian lama tertunda karena banyaknya kepentingan yang terlibat. Sejak pertama kali digagas sebagai bagian dari strategi REDD (Penurunan Emisi dari Deforestasi dan Degradasi Hutan) dalam kerangka *Letter of Intent* (LoI) antara Indonesia dan Norwegia yang disepakati di Oslo, Mei 2010, isu moratorium hutan memang telah menjelma menjadi sebuah polemik yang mencerminkan dahsyatnya pergulatan kepentingan para pihak yang berpotensi terdampak oleh pemberlakuan kebijakan tersebut.

Dari berbagai perdebatan mengenai hal ini, kita dapat menganalisis posisi dan kepentingan berbagai aktor yang terlibat, diantaranya pihak pemerintah (eksekutif), parlemen (DPR), kalangan pengusaha (khususnya pengusaha perkebunan dan kehutanan), dan masyarakat sipil yang diwakili kalangan organisasi non-pemerintah (NGOs). Tulisan ini akan mencoba melakukan hal tersebut dengan membagi *time-frame* analisis menjadi dua bagian, yaitu periode sebelum Inpres Moratorium dikeluarkan, dan setelahnya. Data dalam tulisan ini diambil dari berbagai artikel di media cetak nasional versi cetak dan *daring* (*online*), diantaranya harian Kompas, Media Indonesia, Bisnis Indonesia, Tempo, serta beberapa situs berita lain.

Konsepsi Moratorium dan Inpres No. 10 Tahun 2011

Secara konseptual, moratorium adalah periode penundaan kewajiban hukum yang diotorisasi secara hukum.¹ Pemahaman “awam” mengenai moratorium yang berkembang di media cetak adalah “jeda terbang” atau “penghentian sementara penebangan,” meskipun sesungguhnya cakupan normatif moratorium jauh lebih luas daripada itu. Oleh pemerintah, gagasan moratorium ini dituangkan ke dalam sebuah produk hukum berupa Inpres yang memerintahkan penundaan pemberian izin baru pemanfaatan hutan di dalam kawasan hutan primer dan lahan gambut yang berada di kawasan hutan konservasi, hutan lindung, hutan produksi, dan area penggunaan lain (APL) dengan empat pengecualian, yakni (1) bagi pelaksanaan pembangunan yang bersifat ‘vital’ (panas bumi, minyak dan gas bumi, ketenagalistrikan), (2) untuk penyediaan lahan padi dan tebu, (3) untuk

¹ Benny D Setianto, “Mission Impossible?” Presentasi dalam Diskusi Membangun Argumen Hukum untuk Moratorium, diselenggarakan oleh HuMa, Hotel Cemara, Jakarta 27 April 2011.

perpanjangan izin pemanfaatan hutan dan/atau penggunaan kawasan hutan yang telah diberikan sebelum moratorium diberlakukan, dan (4) untuk kepentingan restorasi ekosistem.² Dalam pernyataan pemerintah, Inpres Moratorium dikatakan sebagai sebuah ‘kebijakan khusus’ untuk mengurangi emisi dalam negeri dengan mencegah terjadinya kerusakan hutan dengan turut melibatkan kerjasama dengan pihak internasional.³ Poin kerjasama dengan pihak internasional ini pada perkembangan selanjutnya menjadi kompleksitas tersendiri dalam perdebatan mengenai moratorium ini, yakni ketika ‘nasionalisme defensif’ berbagai pihak ikut bermain.⁴

Polemik Pra-Inpres

Pergulatan kepentingan diseperti moratorium tercermin dalam perdebatan yang berlangsung di media cetak. Jika dilihat sekilas, perdebatan inti berlangsung diantara pihak-pihak yang mendukung moratorium dengan mengedepankan argumen-argumen ekologi dan pihak-pihak yang menentang moratorium dengan mengedepankan argumen-argumen ‘ekonomi.’⁵ Akan tetapi, dikotomi ‘ekologi versus ekonomi’ ini sebenarnya terlalu menyederhanakan persoalan, bahkan cenderung menyesatkan. Sesungguhnya terdapat berbagai aspek lain di luar dikotomi tersebut yang seringkali terpinggirkan, misalnya isu hak masyarakat, penyelesaian konflik, perbaikan tata kelola sektor kehutanan, *law enforcement*, serta aspek-aspek lain yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat. Aspek-aspek tersebut terkandung didalam argumen kedua belah pihak, meskipun dikemas dalam *frame* yang berbeda-beda. Akan tetapi, wacana mengenai kesejahteraan masyarakat yang didasarkan pada pertimbangan hak, khususnya hak-hak masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan, hanya digemakan oleh kalangan masyarakat sipil. Aspek ini, termasuk masalah keamanan tenurial masyarakat kawasan hutan, lenyap dari wacana yang dikemukakan oleh pihak pemerintah, parlemen, dan kalangan pengusaha.⁶

Di pemerintahan sendiri, sebenarnya sempat terdapat friksi yang mencuat pada periode awal penggodokan kebijakan moratorium. Hal ini tercermin dari munculnya beberapa draft

² “Inpres Moratorium Hutan Ditandatangani,” *Kompas*, 20 Mei 2011.

³ “Inpres Moratorium Hutan Ditandatangani,” *Kompas*, 20 Mei 2011.

⁴ Nasionalisme merupakan paham yang mendorong pembentukan negara bangsa berbasis karakter kebangsaan yang umumnya berwajah plural. Dalam berbagai putaran diskusi masyarakat sipil, diketengahkan keprihatinan terhadap perkembangan-perkembangan nasionalisme yang tidak hanya berwatak plural tetapi juga menampilkan keutamaan primordial dan chauvinisme. Di belakang itu, terselip agenda modal yang korup dan eksploitatif

⁵ Sebenarnya argumen-argumen tersebut lebih tepat jika disebut sebagai “pro-bisnis besar” daripada “pro-ekonomi.”

⁶ Pemerintah cenderung menekankan istilah “kesejahteraan” masyarakat dan menghindari wacana “hak” masyarakat. Tidak diakui bahwa kesejahteraan masyarakat tidak akan dapat terwujud tanpa perlindungan dan pemenuhan hak-hak mereka.

moratorium yang secara substantif berbeda⁷, meskipun pada akhirnya berkonvergensi menjadi sebuah draft kompromistis, yang mengeluarkan 'hutan sekunder' dari objek moratorium. Sejak Februari 2011, pemerintah sudah satu suara mengenai ketidakmungkinan pemberlakuan moratorium di hutan alam secara menyeluruh, dimana tidak ada perbedaan antara hutan primer dan sekunder. Kebulatan suara ini tercermin antara lain dari penegasan Staf Khusus Presiden Bidang Perubahan Iklim, Agus Purnomo, bahwa "izin konversi hutan sekunder telanjur dikeluarkan sehingga tak mungkin dimoratorium lagi" (Kompas, 12/2/2011). Pihak pemerintah mengemas kebijakan kompromistis tersebut dalam sebuah argumen normatif yang merujuk pada 'penghormatan' terhadap izin konsesi yang sudah diberikan (Pernyataan Ketua UKP4, Kuntoro Mangkusubroto, *Ibid.*)

Wacana 'Kepentingan Asing'

Sejak awal penggodokan kebijakan moratorium, dapat dikatakan bahwa pemerintah menghadapi serangan dari dua kubu yang posisinya sejak awal memang saling bertentangan, yaitu kubu pengusaha dan kubu masyarakat sipil. Untuk menenangkan para pengusaha yang merasa bisnisnya akan terancam, pemerintah melalui Menteri Kehutanan, Zulkifli Hasan, menjanjikan secara publik bahwa moratorium Indonesia dengan Norwegia tidak akan mengganggu 'dunia industri' (Media Indonesia, 12/1/2011).

Namun, kalangan pengusaha terus berusaha agar kebijakan moratorium yang komprehensif tidak jadi diberlakukan. Penolakan kalangan pengusaha dan pebisnis terhadap moratorium telah digaungkan sejak awal, diantaranya melalui Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI), dan Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) meskipun dua yang disebutkan pertama lebih mendominasi. GAPKI dan APHI bahkan sempat meminta pemerintah untuk membatalkan rencana moratorium di hutan primer dan lahan gambut (Kompas, 12/1/2011). Lebih jauh lagi, GAPKI bahkan menegaskan akan mengambil langkah hukum apabila peraturan moratorium yang akan diterbitkan melarang pemanfaatan hutan primer dan gambut pada areal APL yang telah diberikan kepada pengusaha perkebunan (Bisnis Indonesia, 28/1/2011).

Penolakan kalangan pengusaha terhadap moratorium secara umum dilandasi oleh tiga argumen utama. Yang pertama, moratorium dipandang akan berdampak buruk terhadap 'pembangunan domestik' (Kompas 12/1/2011, 5/2/2011). Yang kedua, kebijakan moratorium dipandang akan mengganggu 'kepastian hukum' bagi izin pengusaha, bisnis, atau investor (Media Indonesia, 12/1/2011). Yang ketiga, kalangan pengusaha berpandangan bahwa moratorium hanya akan menyenangkan pihak asing namun berdampak buruk pada 'kepentingan dalam negeri' (Kompas 12/1/2011, 5/2/2011).

⁷ Khususnya mengenai cakupan moratorium, apakah hutan alam (hutan primer dan sekunder) atau hanya hutan primer saja.

Didalam pewacanaan di atas, terlihat bahwa kalangan pengusaha (dan kelompok masyarakat sipil yang mendukungnya) merepresentasikan gagasan moratorium sebagai kepentingan asing yang mengancam kepentingan nasional, dimana kepentingan nasional disetarakan dengan kepentingan mereka. Pewacanaan moratorium sebagai perpanjangan tangan pihak asing yang mengancam kepentingan Indonesia dalam sebuah skema konspiratif antara lain tercermin dalam pernyataan Sekretaris Umum APHI, Salahuddin Sampetoding, berikut ini:

“LSM asing berusaha menekan pemerintah agar melaksanakan moratorium untuk semua jenis kawasan hutan, seperti hutan sekunder dan area penggunaan lainnya. Hal itu dimaksudkan agar Indonesia tidak lagi menguasai bisnis pulp dan kertas dunia. (Bisnis Indonesia, 20/02, cetak miring oleh penulis)

Representasi ini sedikit banyak menyesatkan publik karena kepentingan pengusaha perkebunan (khususnya perkebunan sawit) dan pengusaha hutan adalah kepentingan partikular atau *‘special interest,’* bukan kepentingan universal seluruh bangsa Indonesia sebagaimana yang dicoba dibangun didalam wacana para pengusaha. Selama ini, kepentingan investasi yang dikorelasikan dengan pertumbuhan ekonomi selalu dianggap sebagai faktor yang menentukan kesejahteraan masyarakat. Padahal kenyataannya seringkali tidak demikian.

Yang selama ini paling diuntungkan dengan maraknya pembukaan hutan demi industri kayu, perkebunan, dan tambang adalah kelompok elit pengusaha yang bersimbiosis dengan elit penguasa (baik pusat maupun daerah), bukan masyarakat dalam arti luas, apalagi masyarakat yang tinggal di dalam atau di sekitar kawasan hutan. Buktinya, angka kemiskinan di kalangan masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan sangat tinggi, yakni dua kali lipat dibanding mereka yang tinggal di luar kawasan hutan.⁸ Sementara itu, nilai kekayaan orang-orang terkaya di Indonesia yang didominasi oleh pebisnis sawit dan tambang⁹ terus meningkat tajam selama beberapa tahun terakhir ini, yakni dari US\$ 21 miliar pada tahun 2008 menjadi US\$ 42 miliar. Angka itu naik US\$ 2 miliar dibandingkan nilai kekayaan terbesar yang dicapai pada tahun 2007.¹⁰ Jelas bahwa kepentingan kelompok para pebisnis besar ini akan terancam oleh kebijakan moratorium yang akan menghambat ekspansi pembalakan, perkebunan dan pertambangan.

⁸ Dudi Krisnadi, 30 Sept 2010, lihat http://www.kabarbisnis.com/opini/2814996-Masyarakat_Desa_Hutan__Komunitas_yang_Terabaikan.html, 30 Sept 2010

⁹ <http://www.tribunnews.com/2010/12/03/pebisnis-batubara-dan-sawit-dominasi-orang-terkaya-indonesia>

¹⁰ <http://finance.detik.com/read/2010/12/02/213546/1508014/4/daftar-40-orang-terkaya-indonesia>

A Rich Man's Game

Dalam gambaran yang lebih besar, argumen 'pertumbuhan ekonomi' yang menjadi andalan kalangan pengusaha dan yang telah menjadi mantra pembangunan di era modern ini perlu dicermati secara kritis untuk selanjutnya didekonstruksi. Saat ini, siapapun yang menolak atau bahkan sekadar mengkritisi doktrin pertumbuhan ekonomi dipandang sebagai pihak yang anti-pembangunan dan anti-pengentasan kemiskinan. Dalam budaya politik modern, 'pertumbuhan ekonomi' telah dipandang sebagai kunci untuk memenuhi semua kebutuhan manusia, termasuk pengurangan kemiskinan dan perlindungan lingkungan.¹¹ Akan tetapi, Jan Tinbergen dan Roefie Hueting, dua orang pemenang Nobel ekonomi, menunjukkan bahwa 70% dari peningkatan produktivitas yang merupakan sumber pertumbuhan ekonomi terpenting di era kita ini didorong oleh industri-industri yang paling cepat menguras sumber daya alam dan cadangan energi yang tak dapat diperbaharui, serta yang menghasilkan limbah berbahaya. Selain itu, pertumbuhan ekonomi seringkali tidak berpihak pada kalangan masyarakat yang paling membutuhkan.¹² Dengan kata lain, peningkatan GDP (*Gross Domestic Product*) sebagai ukuran kehidupan yang lebih baik, yang menjadi wacana arus utama para pengusung argumen pertumbuhan ekonomi dari kalangan pemerintah, parlemen, dan pengusaha, adalah sebuah ilusi.¹³

Ilusi inilah yang dicoba dipertahankan oleh kalangan investor yang menyatakan bahwa kebijakan moratorium akan mengganggu pertumbuhan ekonomi nasional dan devisa negara, yang pada gilirannya akan berimbas pada meningkatnya kemiskinan dan pengangguran.¹⁴ David Korten menguraikan ilusi ini lebih jauh. Menurutnya, argumen bahwa kesejahteraan masyarakat miskin bergantung pada pertumbuhan ekonomi selalu datang dari kalangan berada, seperti halnya kalangan pengusaha. Seandainya masyarakat miskin diizinkan untuk berbicara mewakili diri mereka sendiri, yang mereka harapkan adalah keamanan hak dan akses terhadap sumber-sumber penghidupan mereka¹⁵, termasuk tanah, air, dan hutan. Dalam kata-kata Korten, pertumbuhan ekonomi adalah "*a rich man's game*."¹⁶ Hal ini tidak berlebihan karena kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan atas nama pertumbuhan atau ekspansi ekonomi seringkali memindahkan pendapatan dan aset dari masyarakat luas kepada para pihak yang menguasai properti dengan mengorbankan mereka yang hidupnya

¹¹ David Korten, "The Growth Illusion," bab buku dalam *When Corporations Rule the World Second Edition* (California: Kumarian Press Inc., 2001), h. 43.

¹² Herman E. Daly dan John B. Cobb Jr., *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future* (Boston: Beacon Press, 1989), h. 401-405, dikutip dalam Korten (2001: 43).

¹³ Korten (2001: 43).

¹⁴ "Sejumlah Kalangan Tolak Reinpres Kehutanan," <http://www.golkar.or.id/content/news/berita/sejumlah-kalangan-tolak-reinpres-kehutanan>, 12 Januari 2011.

¹⁵ Korten (2001: 48).

¹⁶ Korten (2001: 48).

bergantung secara langsung pada sumber daya alam secara subsisten, misalnya masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar kawasan hutan.

Kebijakan-kebijakan yang menguras sumber daya alam (misalnya pembalakan, sawit, dan tambang) memang memberikan keuntungan finansial yang sangat besar kepada para pihak yang kuat perekonomiannya dengan mengorbankan masyarakat yang basis kehidupannya dihancurkan atas nama pertumbuhan ekonomi.¹⁷ Oleh karena itu, tidak mengherankan jika daftar orang kaya 'baru' di Indonesia versi majalah Forbes didominasi oleh para pebisnis tambang dan sawit di tengah meningkatnya jumlah dan intensitas konflik kehutanan dan kemiskinan di sekitar kawasan hutan. Tidak mengherankan pula jika kalangan pengusaha di sektor-sektor tersebut berusaha mati-matian untuk menolak kebijakan moratorium yang kuat dan menyeluruh, yang akan menghambat laju redistribusi kemakmuran yang menguntungkan mereka.

Selain merebut kendali akan sumber daya dari masyarakat adat dan lokal dan memindahkannya kepada para pemilik properti yang berinvestasi untuk mengejar profit semata, investasi di sektor tambang dan perkebunan yang direpresentasikan sebagai 'kepentingan domestik' ini pada kenyataannya justru mewariskan krisis sosial dan ekologis yang serius, yang justru mengancam kepentingan negara Indonesia dan masyarakat luas. Namun, hal ini tidak pernah disadari atau diakui, baik oleh kalangan pengusaha maupun kalangan pemerintah dan parlemen yang diuntungkan oleh adanya rente ekonomi.

Rente Ekonomi dan Satu Nada DPR

Ada satu hal yang menarik dalam perdebatan panjang mengenai moratorium ini. Wacana yang dibangun oleh kalangan pengusaha ternyata beresonansi sempurna dengan wacana pihak parlemen, dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat. Wacana moratorium sebagai "pesanan asing" yang dianggap bertentangan dengan "kepentingan rakyat" yang dikemukakan GAPKI juga keluar dari mulut Viva Yoga Mauladi, anggota Komisi IV DPR (Kompas, 12/1/2011),¹⁸ yang secara 'kebetulan', ditengarai terlibat dalam praktik penjaan izin pinjam pakai kawasan hutan di Kementerian Kehutanan yang melibatkan beberapa kader Partai Amanat Nasional (PAN), partai asal Menteri Kehutanan, Zulkilfi Hasan.¹⁹ Praktik koruptif "Matahari di atas Manggala" ini sempat menjadi laporan utama salah satu majalah mingguan terkemuka di Indonesia.

Selain Mauladi, argumen senada juga datang dari Wakil Ketua Umum DPP PAN Drajat Wibowo yang mengecam "pemaksaan" sejumlah LSM "kaki tangan asing" agar Indonesia

¹⁷ Korten (2001: 48).

¹⁸ Ruang lingkup kerja Komisi IV DPR mencakup sektor Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, dan Pangan dengan Kementerian Kehutanan sebagai pasangan kerjanya, lihat www.dpr.go.id/id/Komisi/Komisi-IV

¹⁹ "Matahari di Atas Manggala," *Majalah Tempo*, 27 Juni 2011.

menerapkan moratorium untuk semua jenis hutan (Media Indonesia, 21/2/2011). *Line* argumen ini bukan hanya datang dari anggota parlemen yang berasal dari PAN, tapi juga dari Eva Kesuma Sundari, anggota Komisi III DPR yang berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP).

Kongruennya argumen pengusaha dan kader-kader partai politik yang menempati posisi eksekutif dan legislatif bukanlah kebetulan belaka. Partai-partai politik di Indonesia memang telah dianggap sebagai '*rent-seeking entities*' atau pengejar rente ekonomi, baik di mata rakyat maupun di kalangan para pengamat politik domestik dan luar negeri. Partai-partai politik dinilai telah disetir oleh kepentingan-kepentingan oligarkis dan ketamakan pribadi.²⁰ Penilaian tersebut bukannya tidak berdasar. Di tengah menurunnya subsidi legal dari negara,²¹ partai-partai politik cenderung mencari kompensasi atas penurunan pemasukan mereka dari berbagai sumber, legal dan ilegal, termasuk kontribusi finansial dari kalangan pengusaha dalam berbagai bentuk dan manifestasinya. Hal ini terungkap dalam studi Mietzner (2011) tentang pendanaan partai politik di Indonesia, dimana sebagian besar pemasukan partai saat ini berasal dari kontribusi korporasi.²²

Kondisi partai politik yang bergantung pada kontribusi eksternal berdampak pada keberpihakan partai pada kepentingan politik dan ekonomi tertentu. Dalam kasus yang paling ekstrim, kontributor finansial memberi dana untuk 'membeli' posisi partai dalam suatu isu kebijakan, misalnya moratorium. Dalam kasus lain, konvergensi kepentingan partai politik dan pengusaha terjadi tanpa jual-beli kebijakan secara langsung, melainkan berlangsung melalui praktik lobi (*lobbyism*) dan keanggotaan pengusaha ditubuh partai. Sebagai contoh, Bakrie tidak hanya mendanai sebagian besar kampanye presiden SBY pada tahun 2004, tetapi juga menjadi penyandang dana Golkar dan partai-partai lain yang mendukung pemerintahan SBY sehingga Bakrie mendapat predikat sebagai '*government paymaster*.' Hal seperti ini lazim disebut sebagai '*checkbook democracy*.'²³

Meningkatnya pengaruh kalangan pengusaha dalam tubuh partai politik juga dicerminkan oleh meningkatnya jumlah pengusaha di parlemen. Bima Arya Sugiarto (2006) menunjukkan bahwa sebanyak 39,8% dari anggota parlemen tahun 2004 berasal dari kalangan pengusaha, naik tajam dari komposisi parlemen tahun 1999. Di dalam faksi PAN, misalnya, persentase pengusaha naik hampir dua kali lipat menjadi 60%.

²⁰ Korten (2001: 48).

²¹ Subsidi yang diberikan pemerintah untuk partai politik saat ini turun dari Rp 105 miliar per tahun pada periode sebelum 2005 menjadi hanya Rp 11,5 miliar per tahun di awal tahun 2006, turun hampir 90%. Lihat Marcus Mietzner "Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption". *Contemporary Southeast Asia*. FindArticles.com. 19 Jun, 2011. http://findarticles.com/p/articles/mi_hb6479/is_2_29/ai_n29373785/

²² Mietzner, 2011.

²³ Mietzner, 2011.

Selain berkontribusi pada pendanaan partai, korporasi juga lazim mempengaruhi proses pembuatan kebijakan dengan mensponsori individu-individu yang dapat mempengaruhi pembuatan kebijakan di wilayah-wilayah ekonomi tertentu yang penting bagi mereka, misalnya sektor tambang dan kehutanan.²⁴ 'Investor politik' yang berasal dari kalangan bisnis ini sangat lazim di Indonesia. Mereka tidak hanya melangsungkan berbagai lobi untuk mempengaruhi kebijakan, tetapi juga mengambil sebagian fungsi politik utama partai politik sebagai imbalan kontribusi finansial yang mereka berikan. Praktik ini, sebagaimana argumen Mietzner, secara inheren bersifat problematik karena donasi dari kalangan bisnis selalu terikat pada kepentingan ekonomi yang bersifat sempit.²⁵ Hal ini hanya menguntungkan segelintir kalangan meskipun didandani dengan istilah-istilah yang menyiratkan kepentingan masyarakat luas seperti kepentingan investasi atau kesejahteraan masyarakat. Dengan kondisi seperti itu, lobi-isme dan korupsi menjadi efek samping yang tidak dapat dihindarkan.²⁶ Tidak mengherankan jika kemudian kebijakan moratorium yang berpotensi menghambat ekspansi bisnis mendapat tantangan besar dari pihak parlemen yang disponsori oleh kalangan pengusaha.

Kebijakan Kompromistis Pemerintah

Sejak awal, pemerintah memang mengindikasikan bahwa kebijakan moratorium ini akan memerlukan kompromi ekonomi-politik. Hal ini misalnya tercermin dari pernyataan Sekretaris Kabinet, Dipo Alam berikut ini:

"Kita ingin melakukan (moratorium) itu, tetapi tentu perlu *penyesuaian-penyesuaian*. Dilihat dari semua sisi supaya tidak ada dakwaan bahwa kepentingan asing mendikte Indonesia. Sebaliknya juga, jangan seolah-olah kita menuduh pengusaha-pengusaha menghambat upaya REDD plus maupun dalam memelihara hutan kita" (Kompas, 17/2/2011, cetak miring oleh penulis).

"Penyesuaian-penyesuaian" yang dimaksud ternyata menimbulkan kekecewaan berat di kalangan masyarakat sipil yang sejak awal mengadvokasikan draft moratorium yang kuat dan menyeluruh dengan tidak membedakan hutan primer dan sekunder. Draft moratorium versi pemerintah masih mengecualikan hutan sekunder sehingga tidak menjamin pengurangan laju deforestasi. Selain itu, draft tersebut belum fokus pada isu tata kelola dan pembenahan tata ruang di sektor kehutanan, juga masih mengabaikan pengakuan akan hak-hak masyarakat adat dan lokal atas sumber daya mereka.

²⁴ Mietzner, 2011.

²⁵ Mietzner, 2011.

²⁶ Mietzner, 2011.

Polemik Paca-Inpres

Pasca dikeluarkannya Inpres Moratorium (beserta pengecualian-pengecualiannya), perdebatan terus berlangsung. Kelompok pengusaha perkebunan kelapa sawit yang diwakili oleh GAPKI “menyesali” dikeluarkannya Inpres tersebut yang mereka anggap “tidak mengakomodasi sepenuhnya kepentingan pengusaha,” meskipun mereka telah melakukan lobi intensif terhadap pemerintah. Logika kepentingan industri (khususnya industri sawit) yang disetarakan dengan kepentingan ekonomi negara terus digemakan. Sebagai contoh, Sekretaris GAPKI, Joko Supriyono, menyatakan bahwa Inpres Moratorium akan memperlambat pertumbuhan industri sawit sementara menurut mereka pemerintah seharusnya fokus pada peningkatan industri. GAPKI juga memprotes pelarangan penggunaan lahan gambut untuk sawit karena dianggap bertentangan dengan Peraturan Menteri Pertanian yang memperbolehkan penggunaan lahan gambut dengan ketebalan tertentu. (Kompas, 27/5/2011). Lebih jauh lagi, GAPKI berargumen bahwa Inpres ini akan mematikan petani lokal di tanah air. Sama seperti sebelumnya, kalangan pengusaha berargumen bahwa Inpres ini hanya mengakomodasi kepentingan ‘asing,’ yakni kerja sama dengan pemerintah Norwegia, dengan mengabaikan kepentingan “ekonomi, sosial, dan investasi” (Media Indonesia, 23/5/2011).

Sementara itu, Direktur Eksekutif GAPKI, Fadhil Hasan, menyatakan bahwa Inpres Moratorium membuka peluang terjadinya konflik baru karena sifatnya yang “diskriminatif” (www.analisedaily.com, 23/5/2011). Sebagaimana halnya dalam perdebatan pra-Inpres, suara DPR pasca dikeluarkannya Inpres pun senada dengan kalangan pengusaha, misalnya tercermin dalam pernyataan Wakil Ketua Komisi Pertanian dan Kehutanan DPR, Firman Subagyo dari Partai Golkar berikut ini:

“Pemberlakuan Inpres sangat mengganggu kedaulatan bangsa Indonesia. Pemerintah hanya melihat kepentingan kerjasama dengan pemerintah Norwegia. Padahal kerjasama itu hanya melihat aspek lingkungan saja, dengan mengorbankan kepentingan ekonomi, sosial dan investasi” (TEMPO *Interaktif*, 20/5/2011).

Lagi-lagi, logika pertumbuhan ekonomi dan investasi bisnis-bisnis besar sangat kental dalam argumen-argumen kalangan pengusaha dan DPR. Kepentingan negara dan rakyat Indonesia didefinisikan secara sempit menjadi kepentingan pertumbuhan ekonomi yang dimotori oleh industri ekstraktif berorientasi ekspor, padahal logika pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada *big business interests* tersebut terbukti seringkali mengkhianati kepentingan rakyat, terutama kelompok rakyat yang kerap kali terpinggirkan seperti masyarakat yang tinggal di dalam dan sekitar kawasan hutan, yang hak-haknya justru dipandang sebagai hambatan dalam kerangka kepentingan investasi. Upaya untuk merepresentasikan yang partikular, yakni kepentingan segelintir investor dan pengusaha besar, sebagai sesuatu yang bersifat universal, yakni kepentingan masyarakat, bangsa,

dan negara Indonesia, adalah upaya untuk menciptakan hegemoni dan perlu diwaspadai karena hal ini akan 'menormalkan' berbagai praktik marginalisasi masyarakat adat dan lokal.

Logika bisnis ini pulalah yang mendasari "dukungan" superfisial APHI terhadap Inpres moratorium. Menurut Ketua APHI, Riau Endro Siswoko, moratorium "... bisa menaikkan harga kayu dari Indonesia dan produk turunan..." (MI, 28/5/2011) karena "...*buyer* (pembeli) di luar negeri telah mengetahui bahwa Indonesia telah menjalankan aturan dalam menjaga lingkungan untuk mengurangi dampak yang ditimbulkan dari deforestasi bagi dunia."

Jalan Panjang Penyelamatan Hutan Indonesia dan Iklim Global

Dari berbagai argumen dalam perdebatan di media cetak, terlihat jelas bahwa kalangan pengusaha memandang kepentingan lingkungan yang termanifestasikan sebagai Inpres Moratorium sebagai sesuatu yang *hostile* terhadap kepentingan mereka. Tidak ada satu pun argumen hak-hak masyarakat yang dikemukakan oleh kubu pengusaha. Hanya kepentingan bisnis, khususnya bisnis industri ekstraktif berorientasi ekspor, yang digadang-gadang oleh kalangan pengusaha, dibalik argumen pertumbuhan ekonomi dan kepastian hukum. Posisi ini didukung oleh kalangan parlemen yang jika ditelusuri memiliki keterkaitan tertentu dengan kepentingan bisnis besar, baik secara pribadi maupun melalui mekanisme lobi politik. Aliansi diantara elit politik dan bisnis dalam menentukan sebuah kebijakan ini memang telah menjadi sesuatu yang bersifat aksiomatik dan perpolitikan Indonesia sama sekali tidak imun dari hal ini.

Dalam isu moratorium ini, tangan pemerintah seakan terikat sehingga tidak dapat mengeluarkan sebuah produk hukum yang bernas. Berbagai input masyarakat sipil keluar sebagai output kebijakan yang mengecewakan setelah melalui proses konversi di dalam '*black box*' yang mencerminkan lobi intensif kalangan pengusaha.

Di sisi lain, masyarakat sipil terus mengedepankan kritik terhadap Inpres yang substansinya lemah tersebut. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Penyelamatan Hutan Indonesia dan Iklim Global berargumen bahwa selain berkekuatan hukum lemah, Inpres tersebut juga lebih bermanfaat bagi kalangan pebisnis kehutanan, sementara masa depan warga di dalam hutan justru tak banyak dilindungi. Selain itu, terdapat banyak permasalahan lain yang secara inheren terkandung didalam Inpres tersebut, diantaranya peta indikatif penundaan izin baru yang tidak jelas luasan dan cakupannya, banyaknya pengecualian terhadap moratorium, khususnya bagi para pihak yang baru memegang izin prinsip, yang dapat menjadi hambatan dalam perlindungan hutan dari kerusakan lebih lanjut, serta tidak diikutsertakannya Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral serta Kementerian Pertanian dalam jajaran instansi yang mendapat mandat moratorium (Kompas, 7/6/2011). Tujuan-tujuan yang berusaha dicapai melalui kebijakan ini, yakni pengurangan kerusakan

hutan dan pengurangan emisi, perbaikan tata kelola sektor kehutanan, penyelesaian konflik kehutanan, serta perlindungan hak-hak masyarakat, tidak akan terwujud oleh Inpres yang tadinya diharapkan dapat menjadi *breaking point* untuk mengurai permasalahan ekonomi, sosial, dan lingkungan di sektor kehutanan di negeri ini, yang telah menimbulkan begitu banyak konflik dengan kerugian rakyat dan negara yang begitu besar.

Moratorium dan Penyelesaian Konflik

Secara umum, dapat dikatakan bahwa isu penyelesaian konflik kehutanan yang didasarkan pada pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat dan lokal yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan hanya digemakan oleh kelompok masyarakat sipil. Pemerintah memang menggaungkan isu kesejahteraan rakyat, namun tidak dalam kerangka dan perspektif hak, melainkan dalam kerangka pertumbuhan ekonomi yang selama ini terbukti lebih berpihak pada kepentingan pengusaha. Kalangan pengusaha pun menggaungkan isu perekonomian rakyat, tapi dalam konteks yang sangat sempit, yaitu kepentingan para partisipan industri yang sesungguhnya jauh dari kepentingan ekonomi rakyat secara luas. Sementara itu, wacana yang mendikotomikan kepentingan ekonomi versus lingkungan - yang sesungguhnya menyesatkan karena yang sebenarnya berlangsung adalah pergulatan antara kepentingan penyelamatan hutan dan pemerjuangan hak-hak masyarakat versus kepentingan bisnis industri ekstraktif berorientasi ekspor yang disamakan menjadi kepentingan nasional - telah meminggirkan isu penyelesaian konflik kehutanan yang tidak juga terurai, bahkan semakin mengalami pemburukan.

Sebagaimana dikemukakan oleh Koordinator Program Perubahan Iklim HuMa, Bernadinus Steni, lenyapnya pertimbangan hak dalam penentuan dan pengelolaan kawasan hutan ini telah menimbulkan konflik yang meluas. HuMa mencatat bahwa setidaknya terdapat 85 konflik sumber daya alam di bidang kehutanan di enam provinsi dimana luas wilayah yang dipersengketakan mencapai 2.445.539,31 hektar. Berbagai aktor terlibat dalam rangkaian konflik ini, yaitu antara komunitas dengan perusahaan (91,14%), antara masyarakat dengan Pemerintah Pusat (7,93%), masyarakat dengan Pemerintah Daerah (0,45%), masyarakat dengan BUMN (0,42%), dan masyarakat dengan kelompok masyarakat lain yang dibentuk untuk suatu proyek atau program tertentu. Akibat konflik-konflik ini, banyak masyarakat yang kehilangan hak atas hutan dan bahkan dipenjarakan karena dianggap menghuni kawasan hutan negara secara melawan hukum atau ilegal.²⁷

Di tengah rumitnya penyelesaian konflik kehutanan saat ini, gagasan moratorium dalam kerangka implemmentasi *pilot project* REDD+ ini sesungguhnya dapat menjadi pintu masuk untuk memperjuangkan hak-hak masyarakat adat dan lokal yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan dan

²⁷ Bernadinus Steni, " Moratorium dan Penyelesaian Konflik Kehutanan," 2011, h. 1.

mengangkat kembali isu tenurial yang selama ini dipinggirkan. Sebagaimana banyak diketahui, konsep REDD+ telah mengadopsi prinsip-prinsip pengakuan hak, termasuk penyelesaian konflik *tenure* sebelum proyek REDD berjalan. Dalam COP 16 di Cancun Mexico, keputusan COP FCCC/CP/2010/7/Add.1, dikeluarkan sejumlah rekomendasi kepada negara-negara berkembang untuk mengadopsi rambu-rambu pengaman (*safeguard*) dalam proyek REDD untuk melindungi hak masyarakat adat dan masyarakat lokal.²⁸ Untuk memuluskan hal tersebut, di tengah wacana arus utama dimana kepentingan bisnis besar direpresentasikan sebagai kepentingan negara, perlu dibangun sebuah kontra-wacana untuk menyadarkan publik bahwa penyelamatan hutan Indonesia dan iklim global adalah kepentingan nasional yang sejati, dengan pengakuan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat dan lokal merupakan syarat pertama yang harus dipenuhi untuk mencapainya.

Referensi

- E. Daly, Herman dan John B. Cobb Jr., 1989, *For the Common Good: Redirecting the Economy toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston: Beacon Press
- Korten, David, 2001, "The Growth Illusion," dalam *When Corporations Rule the World Second Edition*, California: Kumarian Press Inc.
- Mietzner, Marcus, 2011, "[Party financing in post-Soeharto Indonesia: between state subsidies and political corruption](#)". Contemporary Southeast Asia. FindArticles.com. 19 Jun, 2011.
- Setianto, Benny D, 2011, "Mission Impossible?" Presentasi dalam Diskusi Membangun Argumen Hukum untuk Moratorium, diselenggarakan oleh HuMa, Hotel Cemara, Jakarta 27 April 2011.
- Steni, Bernadinus, 2011, Moratorium dan Penyelesaian Konflik Kehutanan
- "Sejumlah Kalangan Tolak Reinpres Kehutanan,"
<http://www.golkar.or.id/content/news/berita/sejumlah-kalangan-tolak-reinpres-kehutanan>,
12 Januari 2011.
- <http://www.tribunnews.com/2010/12/03/pebisnis-batubara-dan-sawit-dominasi-orang-terkaya-indonesia>
- <http://finance.detik.com/read/2010/12/02/213546/1508014/4/daftar-40-orang-terkaya-indonesia>
(California: Kumarian Ress Inc., 2001).
- Dan berbagai artikel Kompas, Media Indonesia, Bisnis Indonesia mengenai moratorium.

²⁸ Steni (2011: 1).

**Staf Program Kehutanan dalam Perubahan Iklim
Perkumpulan HuMa Indonesia
2011**