

PELIBATAN STAKEHOLDERS DALAM PROSES INPRES MORATORIUM IZIN PERKEBUNAN SAWIT 2016-2017: SEBUAH TINJAUAN STAKEHOLDER-BASED POLICY PUBLIC PROCESS

Riaty Raffiudin

Departemen Ilmu Politik, FISIP UI

Kampus UI Depok 16424

E-mail: riaty.raffiudin09@ui.ac.id

Abstract

This article discusses the involvement of stakeholders in the process of Instruksi Presiden Moratorium for palm oil plantation permits between 2016 and 2017 using the stakeholder-based public policy process from Altman and Petkus (1994) to answer the research question that has been posed, which is, "Has there been any involvement of stakeholders since the Instruksi Presiden Moratorium for palm oil plantation permits set up by the government in 2016?" This qualitative study using secondary data is a preliminary study for more comprehensive research. The findings of this research are the three stakeholders in the palm oil industry, the Environmental NGOs, the government as the policy maker and the palm oil business-owners including GAPKI, do not have the same definition of problems and agree on the same agenda as the first stage in response to problems in the palm oil industry. This has meant that the Instruksi Presiden Moratorium for palm oil plantation permits set by the government in 2016 has not yet been implemented.

Keywords: 2016 Instruksi Presiden Moratorium for palm oil plantation permits, stakeholders involvement, stakeholder-based public policy process, palm oil

Permasalahan

Kelapa sawit telah menjadi komoditi ekspor yang signifikan untuk perekonomian Indonesia di era Reformasi. Ketika hampir semua komoditi terpuruk pada saat terjadi krisis keuangan pada tahun 1997, kelapa sawit merupakan salah satu komoditi yang "menyelamatkan" ekspor Indonesia karena pada masa krisis ekonomi itu ekspor kelapa sawit mencapai USD 1.446.000 pada tahun 1997 (Raffiudin, 2015:105) sementara ekspor komoditi lainnya terpuruk. Hampir dua puluh tahun sejak krisis ekonomi terjadi, ekspor kelapa sawit tetap menjadi salah satu

komoditas yang menopang perekonomian Indonesia.

Di samping menunjang perekonomian nasional, kelapa sawit pun menunjang perkenomian daerah dengan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di daerah-daerah yang banyak perkebunan kelapa sawitnya. Di samping itu, luasnya perkebunan kelapa sawit juga menyerap tenaga kerja dan secara relatif mengurangi tingkat kemiskinan di daerah-daerah tersebut.

Di balik dukungan industri kelapa sawit terhadap perekonomian Indonesia dari perkebunan kelapa sawit, banyak fakta yang

diungkap oleh Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang lingkungan (untuk selanjutnya disebut LSM Lingkungan) baik dari dalam maupun luar negeri. Menurut LSM Lingkungan, seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) Greenpeace Indonesia, Sawit Watch, ekspansi lahan sawit ditengarai banyak yang bermasalah seperti melakukan ekspansi lahan di hutan primer dan lahan gambut serta pemilikan lahan dengan izin yang tumpang tindih. Terutama pada ekspansi di lahan gambut, Peraturan Menteri Pertanian no.14/Permentan/PL.110/2009 mengizinkan digunakan untuk dialihfungsikan menjadi perkebunan asalkan kedalaman lahan gambut tersebut kurang dari 3 meter (Agus dan Subiksa, 2008).

Data dari LSM menunjukkan banyak ekspansi lahan kelapa sawit dilakukan pada lahan gambut yang kedalamannya 3 meter - 6 meter (Joko Waluya et.al, 2017) Pembukaan lahan di lahan gambut yang kedalamannya lebih dari 3 meter memberikan kontribusi terhadap peningkatan emisi gas rumah kaca nasional serta pemusnahan keanekaragaman hayati di dalamnya. Kritik dari LSM juga ditujukan kepada cara pembukaan lahan dimana masih sering dilakukan dengan cara membakar lahan hutan primer maupun lahan gambut yang menyebabkan kebakaran besar. Kebakaran besar yang terjadi tahun 2015 di Riau (BBC.com, 2015) merupakan akibat dari pembukaan lahan dengan metode membakar. Kebakaran hutan, tak dapat dipungkiri,

berkontribusi terhadap peningkatan emisi gas rumah kaca di Indonesia.

Dampak negatif dari masalah ekspansi lahan sawit di Indonesia telah menjadi sorotan dunia karena Indonesia dianggap telah berkontribusi terlalu besar terhadap peningkatan emisi gas rumah kaca global. Tahun 2010, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono mendapat bantuan dari pemerintah Norwegia sebesar US\$ 1 Milyar untuk mengurangi emisi dari deforestasi dan degradasi fungsi hutan (Austin et.al, 13 Juli 2010). Sejak ditandatanganinya kerjasama itu, pemerintah Indonesia melakukan moratorium terhadap pemberian izin baru untuk ekspansi lahan kelapa sawit di kawasan hutan primer dan lahan gambut. Presiden Yudhono pada tahun 2011 mengerluarkan instruksinya, Instruksi Presiden (selanjutnya disebut Inpres) no 10/2011 yang dilanjutkan dengan Inpres no 6/2013 tentang “Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Primer dan Lahan Gambut” (selanjutnya disebut Inpres tentang Moratorium Izin Hutan Primer dan Lahan Gambut), kepada Menteri Kehutanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Lingkungan Hidup, Kepala UKP4, Kepala Biro Pertanahan Nasional, Kepala Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Kepala Bakosurtanal, Kepala Satgas Persiapan Pembentukan Kelembagaan REDD+, para gubernur dan para bupati/walikota. Dalam Inpres tersebut ada tiga hal utama yang harus dikerjakan

penerima instruksi, yaitu 1) perbaikan tata kelola hutan dan gambut, 2) peninjauan izin, serta adanya 3) satu peta kehutanan.

Kurang dari setahun setelah Presiden Joko Widodo menjadi Presiden, pada tanggal 13 Mei 2015, pemerintahannya mengeluarkan Inpres no 8 tahun 2015 tentang Moratorium Izin Hutan Primer dan Lahan Gambut yang merupakan kelanjutan dari dua Inpres yang dikeluarkan pada pemerintahan sebelumnya. Meskipun Inpres ini merupakan kelanjutan dari dua Inpres sebelumnya, namun pemerintah Joko Widodo mengindikasikan bahwa akan melakukan moratorium pemberian izin pembukaan perkebunan kelapa sawit dengan skala besar. Indikasi tersebut ia berikan setahun setelah Inpres itu dikeluarkan, tepatnya pada 14 April 2016 ketika Presiden Joko Widodo melakukan peluncuran “Gerakan Nasional Penyelamatan Tumbuhan dan Satwa Liar” di Pulau Karya, Kelurahan Pulau Panggang, Kecamatan Kepulauan Seribu Utara, Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu, DKI Jakarta. Pada saat peluncuran tersebut, ia memberikan pernyataan bahwa pengusaha kelapa sawit tidak boleh meminta konsesi lagi (Setneg.co.id, 2016).

Pernyataan Presiden Jokowi ini menunjukkan adanya komitmen pemerintah untuk melakukan moratorium pemberian izin perkebunan kelapa sawit skala besar. Komitmen ini ditindaklanjuti oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Darmin

Nasution. Dalam rapat koordinasi lanjutan rancangan penundaan izin perkebunan kelapa sawit, ia menjelaskan bahwa aturan yang akan dikeluarkan berupa Inpres yang akan menjadi payung hukum dan menjadi pegangan setiap kementerian dan lembaga memberlakukan moratorium izin perkebunan kelapa sawit (Katadata.co.id, 2016). Draf yang dimaksud oleh Menteri Darmin Nasution adalah Inpres tentang “Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit” (selanjutnya disebut Inpres Moratorium Izin Perkebunan Kelapa Sawit) sudah disusun oleh pemerintah pada tahun 2016 yang tinggal menunggu ditandatangani oleh Presiden Jokowi, sementara Inpres no 8 tahun 2015 telah berakhir pada tanggal 13 Mei 2017.

Inpres adalah salah satu bentuk dari sebuah kebijakan publik. Sebuah kebijakan publik yang akuntabel haruslah melibatkan peran dan pendapat *stakeholders* dalam proses pembentukannya (Altman dan Petkus, 1994). Sebagaimana diketahui, di sektor ini terdapat banyak *stakeholders* yang mempunyai perbedaan kepentingan dan pendapat terhadap keinginan pemerintah untuk melakukan moratorium ini. Perdebatan dari *stake holders* kelapa sawit tentang akan diterbitkannya moratorium izin perkebunan kelapa sawit mulai mengemuka sejak peluncuran acara pada tanggal 14 April 2016 itu. Secara umum dapat dikatakan bahwa terdapat dua isu: isu pertumbuhan kelapa sawit sebagai pendukung perekonomian Indonesia versus isu dampak

lingkungan yang diakibatkan oleh perluasan lahan kelapa sawit yang kurang bertanggung jawab (Permatasari, 2012). Terdapat beberapa stakeholder di industri ini seperti pengusaha kelapa sawit yang berasal dari korporasi besar dan asosiasi Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit (GAPKI) LSM lingkungan, asosiasi petani kelapa sawit (APKASINDO), petani kelapa sawit swadaya.

Dengan terfragmentasinya kepentingan dan pendapat di kalangan *stakeholder* dalam industri kelapa sawit maka penting untuk dianalisis pelibatan *stakeholders* dalam Inpres tersebut. Karena itu, pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam artikel ini adalah “Apakah terdapat pelibatan *stakeholder* sejak Inpres Moratorium Izin Perkebunan Sawit yang disusun oleh pemerintah tahun 2016?”

Untuk menjawab pertanyaan penelitian di dalam artikel ini, penulis menggunakan kerangka teori Altman dan Petkus (1994) yang menjelaskan proses sebuah kebijakan publik yang berkaitan dengan masalah lingkungan berdasarkan pada pelibatan peran *stakeholders* (*stakeholders' based public policy process*). Argumen utama dari artikel ini adalah bahwa pelibatan peran *stakeholders* (pemerintah sebagai pembuat kebijakan di pihak pemerintah dan *stake-holders* di luar pemerintah) dalam setiap tahap proses kebijakan publik sangat penting untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan tentang

lingkungan yang diinginkan sekaligus untuk mengadopsi dan menerima kebijakan-kebijakan tersebut (Altman dan Petkus, 1994).

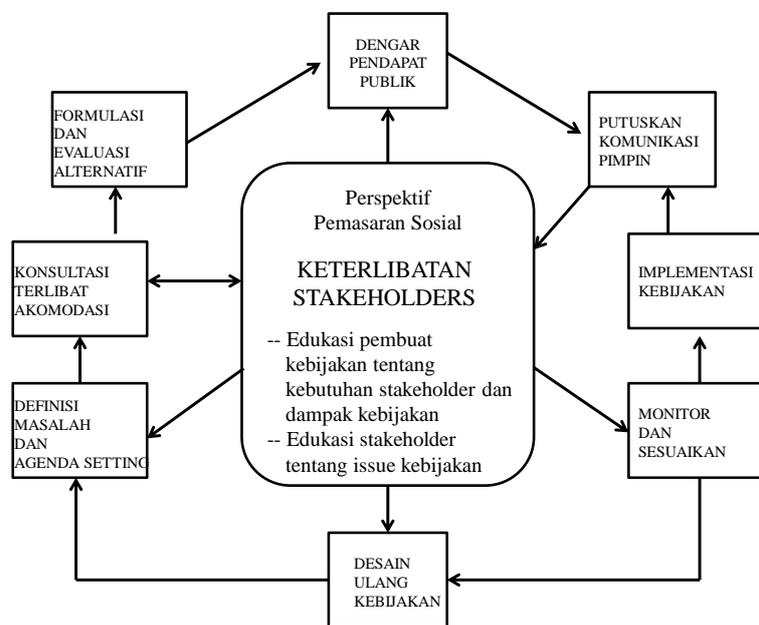
Sebagaimana banyak dijelaskan oleh para ahli kebijakan publik, sebuah proses kebijakan terdiri dari 1) definisi masalah; 2) perumusan kebijakan; 3) adopsi kebijakan; 4) implementasi kebijakan; 5) evaluasi kebijakan (Anderson, 2003). Altman dan Petkus melabelkan proses kebijakan publik dengan tahapan seperti ini sebagai sebuah proses kebijakan publik yang tradisional. Disebut tradisional karena pelibatan peran *stakeholders* non-pemerintah hanya terdapat dalam tahapan perumusan kebijakan saja. Seharusnya, pelibatan tersebut terjadi di semua tahapan (Altman dan Petkus, 1994, h. 38).

Dengan semakin kompleksnya proses kebijakan publik, Altman dan Petkus (1994) berpendapat bahwa pendekatan tradisional gagal untuk menjelaskan pelibatan peran *stakeholders* non-pemerintah pada setiap tahap proses kebijakan. Karena itu, diperlukan pendekatan baru untuk mengakomodir semakin besarnya peranan *stakeholders* ini. Altman dan Petkus menawarkan pendekatan baru yaitu proses pengembangan kebijakan publik berbasis *pada stake-holders* (1994). Dengan begitu, *stakeholder-based policy process* ini merupakan perluasan dari teori kebijakan publik tradisional yang menambahkan tahapan-tahapan sekaligus proses pelibatan *stakeholders* non-pemerintah

dalam proses kebijakan tersebut. Tahapan-tahapan dalam *stakeholder-based policy process* terdiri dari 8 tahap (lihat Bagan 1): 1) Definisi Masalah dan Agenda Setting, 2) Konsultasi, Pelibatan dan Akomodir, 3) Formulasi, Evaluasi alternative, 4) Dengar Pendapat, 5) Putuskan, Komunikasi dan Pimpin, 6) Implementasi Kebijakan, 7) Monitor dan Penyesuaian dan 8) Design ulang kebijakan.

Selanjutnya, Altman dan Petkus menggunakan prinsip-prinsip *social marketing* dalam menganalisis proses kebijakan publik dengan tujuan dapat meningkatkan keberhasilan dari formulasi dan implementasi sebuah kebijakan. Prinsip-prinsip *social marketing* mengkategorikan organisasi, orang, dan gagasan yang akan “dijual” sebagai “produk” dan *stakeholders* sebagai “pelanggan” (Altman dan Petkus, 1994: 40).

Bagan Proses Kebijakan Berdasarkan Stakeholder



Sumber: Altman dan Petkus (1994: 39).

Tugas pembuat kebijakan adalah bagaimana membuat “produk” tersebut “memuaskan kebutuhan” para “pelanggan”nya. Pembuat kebijakan, karena itu, harus memformulasikan strategi agar dapat memenuhi kebutuhan kepuasan

pelanggan Dengan menggunakan prinsip *social marketing* ini, kebijakan publik yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan secara ideal haruslah “memuaskan para pelanggannya”. Di bagian tengah Bagan 1 *Stakeholder-based Policy Process*, prinsip

social marketing, divisualisasikan pembuat kebijakan mengedukasi dirinya tentang kebutuhan *stakeholder* dan dampak kebijakan terhadap *stakeholder*. Pada saat yang bersamaan, *stakeholder* mengedukasi dirinya tentang isu yang dibahas dalam kebijakan tersebut.

Untuk menjelaskan kasus pelibatan *stakeholder* dalam kebijakan moratorium lahan sawit ini, penulis memfokuskan pada tiga *stakeholder* yaitu pemerintah pusat, pengusaha kelapa sawit dengan GAPKI sebagai asosiasi pengusaha kelapa sawit serta LSM Lingkungan yang ada di Indonesia. Alasan pemilihan ketiga *stakeholder* (pengusaha dan GAPKI penulis kategorikan dalam satu *stakeholder*) didasarkan peran aktif mereka dalam isu moratorium ini. Secara umum, tahapan-tahapan dalam *stakeholder-based policy process* penulis gunakan untuk mendeskripsikan sejauhmana para *stakeholders* berinteraksi dan terlibat dalam pembuatan Inpres tersebut serta tahap-tahap mana saja yang dilalui. Secara khusus, penulis menganalisis tahap pertama, tahap pendefinisian masalah dan agenda setting, karena ditengarai ketiga *stakeholder* belum pernah duduk bersama untuk mendefinisikan masalah dan agenda setting dalam industri kelapa sawit di tahap yang menentukan ini. Hal inilah yang kemudian memunculkan ketegangan.

Secara lebih khusus, pendefinisian masalah diartikan sebagai kondisi atau situasi

ketidakpuasan yang harus diketahui oleh pembuat kebijakan untuk dicari solusinya. Karena itu perlu diketahui terlebih dahulu siapa dan apa kepentingan *stakeholder* dalam isu tersebut. Setelah itu apakah para *stakeholder* memiliki definisi yang sama tentang masalah yang akan dicarikan solusinya dalam sebuah kebijakan publik (Altman dan Petkus, 1994:41-42). Setelah definisi masalah ditetapkan, maka selanjutnya dalam tahap pertama juga ditetapkan *agenda setting* untuk memahami kompleksitas dari kepentingan *stakeholder* sekaligus mengidentifikasi dan menilai harapan dan ketegangan antara *stakeholder* karena kepentingan mereka yang berbeda (Altman dan Petkus, 1994:41-42).

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian preliminary untuk sebuah penelitian yang lebih komprehensif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan menggunakan data dari disertasi, laporan hasil penelitian, berita-berita dari media *online*, data dari website GAPKI, website Info Sawit sebagai data primer. Untuk berita-berita dari media *online* dan dari website GAPKI dan Info Sawit dikumpulkan mulai tahun 2016 sampai dengan Mei 2017. Sedangkan untuk laporan penelitian tidak dibatasi periodenya sepanjang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini. Data yang sudah dikumpulkan dibuat

kategori, diinterpretasikan dan dianalisis dengan menggunakan teori yang dipilih.

Pembahasan Hasil Penelitian

Dalam industri kelapa sawit, perbedaan posisi antara pengusaha kelapa sawit dan GAPKI di satu sisi dengan LSM Lingkungan di sisi lain adalah perbedaan tentang pertumbuhan dan investasi industri sawit dan dampak lingkungan dari ekspansi perkebunan kelapa sawit. Pemerintah sebagai stakeholder dan pembuat kebijakan tidak pernah mempertemukan kedua kubu yang berbeda pendapat secara tajam ini. Interaksi yang terjadi biasanya adalah LSM atau pengusaha yang beraudiensi dengan pemerintah.

Inpres moratorium lahan sawit yang sudah disusun drafnya sejak 2016, merupakan perwujudan dari komitmen kerjasama Indonesia-Norwegia yang dimulai pada masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2010. Kerjasama tersebut akan berakhir tahun 2020. Pada rentang antara 2010 dan 2020, pemerintah Indonesia wajib membuat aturan-aturan untuk menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi fungsi hutan sebagai komitmen dari kerjasama tersebut. Ketika pemerintah Joko Widodo menyusun Inpres ini memang tidak melibatkan diskusi baik pengusaha korporasi dan GAPKI serta LSM Lingkungan, karena sudah jelas target dan cara-cara yang harus dicapai (Austin et.al, 2010;

reddplusid.org, 2016). Namun, secara tidak langsung pendapat dan kritik dari LSM Lingkungan yang tersebar dalam banyak penelitian dan publikasi menjadi referensi dalam penulisan Inpres tersebut.

Pendefinisian masalah antara pemerintah dan LSM Lingkungan sedikit banyak memiliki kesamaan tentang perlunya usaha mengurangi tingkat emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi fungsi hutan. LSM Lingkungan yang mengadvokasi masalah-masalah lingkungan seperti WALHI, Greenpeace Indonesia, TUK Indonesia, Auriga, Kemitraan dan Sawit Watch mendukung lahirnya Inpres Moratorium Izin Perkebunan Kelapa Sawit karena dari hasil penelitian LSM-LSM ini, Inpres tentang Moratorium Izin Baru Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut baru akan memberikan hasil yang optimal apabila pemerintah juga membuat Inpres Moratorium Izin Perkebunan Kelapa Sawit.

Pentingnya Inpres moratorium sawit itu diperlihatkan oleh penelitian yang dilakukan oleh Walhi, Tuk Indonesia, Sawit Watch, Yayasan Auriga dan Kemitraan di empat provinsi (Riau, Jambi, Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat). Penelitian itu memperlihatkan bahwa selama masa pemberlakuan Inpres no 8 tahun 2016, tetap terjadi pelepasan kawasan hutan salah satunya adalah pelepasan kawasan hutan secara parsial untuk perkebunan kelapa sawit (Joko Waluyo et.al, 2017, h. 7). Selain itu, hasil

penelitian itu juga menunjukkan bahwa terdapat ketimpangan penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit dimana 25 group menguasai hampir 5,1 juta hektar namun realisasi penanamannya baru mencapai sekitar 60,33% (Joko Waluyo et.al, 2017:18), rendahnya persentase perkebunan sawit yang telah memiliki IUP yang sudah ditanami. Dari 11,26 juta hektar yang telah memiliki IUP, baru 3,67 juta hektar atau 32,59% dari luas perkebunan sawit itu yang sudah direalisasi penanamannya (Joko Waluyo et.al, 2017:14-15).

Hasil penelitian LSM Lingkungan mempengaruhi pemerintah sehingga pada tahun 2017, pemerintah akan menetapkan Inpres moratorium izin hutan primer dan lahan gambut dijadikan permanen:

Pemerintah sedang mempertimbangkan penghentian pemberian izin baru di kawasan hutan primer dan gambut secara permanen. Namun, kami masih melengkapi kajiannya dan sekarang PP (peraturan pemerintah) tentang daya dukung sedang disiapkan," ucap Menteri LHK. Meski demikian, moratorium yang berakhir pada 13 Mei akan memperpanjang [sic diperpanjang] terlebih dahulu. (mediaindonesia.com, 2017)

Pendefinisian masalah antara pemerintah dengan pengusaha kelapa sawit dan GAPKI sedikit memiliki kesamaan dalam

hal pemerintah tetap mendukung industri kelapa sawit untuk menghasilkan devisa yang signifikan bagi perekonomian Indonesia. Berbeda dengan pengusaha kelapa sawit dan GAPKI, ekspektasi pemerintah adalah pengusaha kelapa sawit mengintensifkan lahan yang telah memiliki izin dan telah ditanami dan, untuk sementara waktu, tidak diberi izin untuk pembukaan lahan kelapa sawit baru.

Pendefinisian masalah yang sedikit itu tidak mengurangi ketegangan antara Pengusaha kelapa sawit dan GAPKI dengan pemerintah dan LSM Lingkungan. Sejak Inpres Moratorium Izin Baru Hutan Primer dan Lahan Gambut ini dikeluarkan pada tahun 2011 hingga diperpanjang hingga tahun 2015, Pengusaha dan GAPKI adalah pihak yang menentang diberlakukannya Inpres tersebut. Dua argumen utama pemerintah bahwa perluasan lahan sawit berkontribusi negatif terhadap eksistensi hutan primer (yang bisa tidak mendukung menurunkan tingkat emisi gas rumah kaca) dan meningkatkan daya saing dan devisa dengan intensifikasi lahan, menurut pengusaha dan GAPKI tidaklah realistis (Republica.co.id, 2016).

Argumen pengusaha kelapa sawit dan GAPKI lebih dilandasi pada kepentingan ekonomi dengan prinsip bahwa untuk menjadi negara pengekspor sawit terbesar di dunia dengan produk yang terdiversifikasi mulai dari hulu hingga hilir, ekstensifikasi lahan tidak boleh

dihambat. Ekspektasi pengusaha sawit dan GAPKI adalah agar pemerintah tidak menutup kemungkinan samasekali untuk ekstensifikasi lahan, karena menjadi tidak realistis apabila pemerintah tetap menuntut pemasukan devisa yang signifikan namun ekstensifikasi lahan dilarang. Menurut pengusaha kelapa sawit dan GAPKI, tidak memberi izin untuk ekstensifikasi mungkin menjadi solusi yang tepat saat ini, namun menjadi tidak untuk 10 tahun sampai 30 tahun mendatang. Ambisi dari pengusaha kelapa sawit adalah Indonesia menjadi negara pengekspor terbesar di dunia bukan hanya sebagai produsen CPO, tetapi juga untuk minyak nabati dan biofuel. Sekretaris Jendral GAPKI berpendapat,

Pertumbuhan permintaan kelapa sawit tidak bisa dihentikan. Berdasarkan data global, permintaan minyak nabati terus bertambah mencapai 5 juta ton pertahun sampai 2025. Berdasarkan data OECD-FAO Agriculture Outlook 2015-2024, konsumsi minyak nabati pada 2015 mencapai 175 juta ton, dan meningkat sampai 210 juta ton pada 2024, seiring dengan peningkatan populasi penduduk dunia. 80 persen dari penggunaan minyak nabati itu diolah menjadi makanan, 12 persen untuk energi dan 8 persen untuk keperluan lainnya. Minyak sawit berkontribusi sebesar 62,54 juta ton atau 39 persen dari total produksi

minyak nabati dunia. Jika kebutuhan sawit tetap bertahan pada angka kebutuhan yang sama. Maka diperlukan 82 juta ton produksi minyak sawit untuk suplai dunia. Moratorium akan membatasi partisipasi Indonesia untuk berkontribusi terhadap permintaan global minyak nabati di masa depan. (paspimonitor.or.id, 2016; Kompas.com, 2016).

Pengusaha dan GAPKI tidak sependapat dengan anggapan pemerintah dan LSM-LSM Lingkungan bahwa lahan kelapa sawit dianggap telah mengambil menggunakan hutan primer produktif dan lahan gambut. Sekretaris Jenderal GAPKI, Togar Sitanggang, berpendapat berdasarkan data dari hasil penelitian Petrus Gunarso (2012). Penelitian Petrus Gunarso adalah tentang asal muasal lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, Malaysia dan Papua New Guinea (tropenbos.org, 2014). Hasil penelitian tersebut memperlihatkan bahwa, di ketiga negara tersebut lahan yang digunakan oleh perkebunan kelapa sawit adalah berasal dari lahan terlantar (43,45%), lahan dari disturbed forest (26,55%), konversi lahan pertanian lain (14,4%), tanaman industri (12,6%) dan hutan primer (3%) (Gunarso et.al, 2013). Dengan perkataan lain, perkebunan sawit sekitar 70% menggunakan lahan terlantar dan disturbed forest yang merupakan bekas konsesi logging yang terjadi

di tahun 1970-1980 (Gunarso et.al, 2013). Dari hasil penelitian itu, Sekretaris Jenderal GAPKI, Tagor Sitanggang, menyimpulkan bahwa kerusakan hutan disebabkan oleh pengusaha HPH yang melakukan illegal logging, bukan oleh perkebunan kelapa sawit (Kompasiana.com, 2016).

Dari analisis tentang pendefinisian masalah, terlihat bahwa tidak terdapat persamaan dari ketiga stakeholder tersebut dalam mendefinisikan. LSM-LSM lingkungan memiliki pendefinisian masalah yang banyak kesamaannya dengan pemerintah, yaitu perlukan Inpres moratorium lahan kelapa sawit agar mendukung inpres moratorium izin baru pembukaan hutan primer dan lahan gambut secara permanen agar penurunan tingkat emisi gas rumah kaca 26% pada tahun 2020 tercapai . Sementara, LSM Lingkungan tidak memiliki pendefinisian masalah yang sama dengan pengusaha kelapa sawit dan GAPKI bahkan berseberangan. Pemerintah dengan pengusaha kelapa sawit dan GAPKI mempunyai sedikit persamaan dimana Pemerintah tetap menganggap penting pemasukan devisa yang signifikan dari industri kelapa sawit. Perbedaan terletak pada cara mencapainya. Pengusaha kelapa sawit dan GAPKI menolak keras Inpres Moratorium izin baru pembukaan hutan primer dan lahan gambut secara permanen dan Inpres Moratorium lahan sawit. Dengan adanya kedua Inpres ini menghambat produksi kelapa sawit Indonesia sebagai

produsen CPO terbesar di dunia dan contributor minyak nabati dan biofuel dunia.

Kompleksitas dalam pendefinisian masalah menyebabkan ketegangan diantara ketiga stakeholders tersebut. Selain kompleksitas dalam pendefinisian masalah di industri sawit ini menimbulkan ketegangan diantara ketiga stakeholder, intensitas ketegangan bertambahnya dengan sudah beredarnya draf Inpres moratorium lahan sawit tahun 2016 yang belum diberi nomor dan belum ditandatangani Presiden Jokowi dunia maya. Pihak pengusaha kelapa sawit dan GAPKI merupakan pihak yang lebih banyak terkena dampak dari kebijakan tersebut, menolak dengan keras draf Inpres tersebut (gapki.id, 2016).

Ketegangan tidak dapat dihindari kerana Inpres yang tidak popular di mata pengusaha kelapa sawit dan GAPKI di beberapa bagian dari isinya memang kontroversial. Inpres Moratorium Lahan Sawit ini ditujukan kepada 8 kementerian, 1 lembaga non kementerian, gubernur dan bupati/walikota. Ke-11 pihak yang ditunjuk Presiden Joko Widodo ini diinstruksikan untuk “mendukung pelaksanaan evaluasi atas perizinan perkebunan kelapa sawit yang telah diterbitkan dan melakukan penundaan perizinan perkebunan kelapa sawit.” Beberapa poin kontroversial dalam draf Inpres tersebut seperti:

Diktum Kedua: Instruksi kepada Menteri LHK

1.d. Penundaan pelepasan dan tukar-menukar kawasan hutan untuk perkebunan kelapa sawit, (salah satunya bagi) “permohonan yang telah mendapat izin prinsip namun belum tatabatas dan berada pada kawasan hutan yang masih produktif.

3.b. Menetapkan kembali tanah yang berasal dari kawasan hutan yang telah dilepaskan, namun belum dikerjakan/dibangun dan masih berhutan produktif sebagai hutan berdasarkan usulan gubernur atau bupati/walikota.

Diktum Keempat: Instruksi kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan

Pertanahan Nasional untuk:

2. Dalam hal tanah yang berasal dari perlepasan dan/atau tukar menukar kawasan hutan yang masih terdapat hutan yang produktif berdasarkan evaluasi Kementerian KLHK, Kementerian ATR/Kepala BPN melakukan penundaan penerbitan Hak Guna Usaha (HGU) sesuai dengan waktu yang ditentukan.

Diktum Keduabelas dan Ketigabelas: Instruksi kepada Gubernur dan Bupati/Walikota

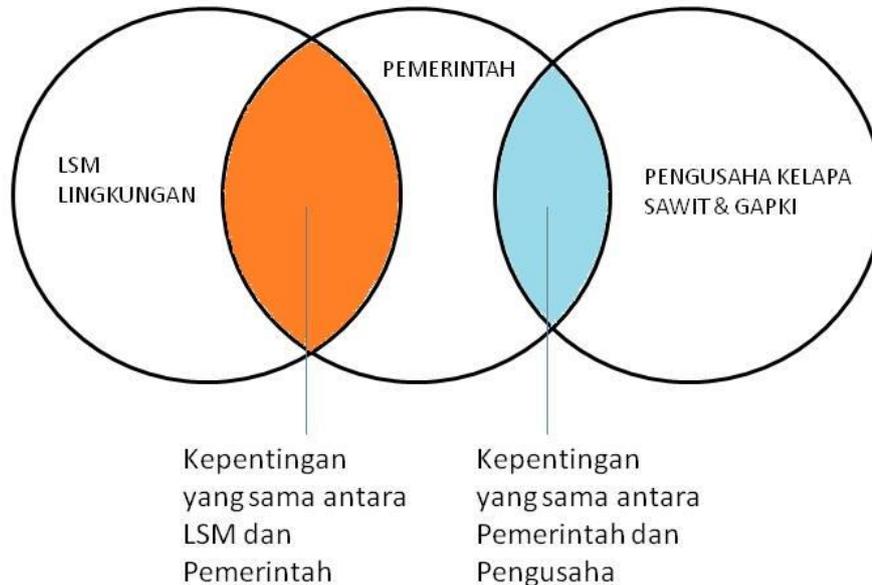
Mengusulkan tanah yang berasal dari kawasan hutan yang telah dilepaskan untuk untuk kelapa sawit namun

belum dikerjakan/dibangun dan masih berhutan produktif untuk dikembalikan dikembalikan sebagai kawasan hutan, sesuai dengan kewenangannya. (Draf Inpres RI tanpa nomor tahun 2016 tentang “Evaluasi dan Penundaan Perizinan Perubahan Kelapa Sawit”, mongabay.co.id, 2016)

GAPKI melalui Sekretaris Jenderal Togar Sitanggang berusaha melakukan pendekatan kepada pemerintah dengan menulis surat ke pemerintah untuk meminta penjelasan dan meminta pertimbangan agar Inpres ini tidak jadi dilaksanakan (Kompas.com, 2016). Bahkan penasehat hukum GAPKI, Dr Sadino, mempertanyakan diktum keduabelas dan ketigabelas, “Kepala daerah mana yang mau mengusulkan lahan kebun jadi hutan kembali? Lagi pula, barang yang sudah dilepas mau dicabut lagi malah berpotensi digugat. Apalagi, masalah kebun yang sudah dilepas itu bukan lagi tupoksinya kehutanan” (Agroindonesia.co.id, 2016).

Inpres yang disusun oleh pemerintah dengan kementerian teknis yang berkaitan saja tanpa melibatkan dua *stakeholder* lainnya. Namun, sampai dengan kurang lebih satu tahun setelah Inpres ini disusun, Inpres ini belum juga diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena di tahap pendefinisian masalah dan agenda setting tidak ada persamaan antara ketiga stakeholder itu sebagaimana terlihat di Bagan di bawah ini.

PENDEFINISIAN MASALAH DAN AGENDA SETTING DALAM INDUSTRI KELAPA SAWIT



Bagan Pendefinisian Masalah dan Agenda Setting Dalam Industri Kelapa Sawit

Sejak bulan April 2016 saat Presiden Jokowi menyampaikan keinginannya untuk melakukan moratorium lahan sawit sampai dengan Mei 2017 pada saat berakhirnya Inpres Penundaan izin baru hutan primer dan lahan gambut, di media massa terlihat tidak ada lobby dan negosiasi diantara ketiga stakeholders ini. Dengan kata lain, delapan tahap yang proses kebijakan yang ditawarkan oleh Altman dan Petkus tidak dapat berjalan apabila tahap pertama yaitu tahap pendefinisian masalah dan agenda setting diselesaikan. Namun, LSM-LSM lingkungan menduga pemerintah tetap mendapat tekanan dari pelaku usaha di industri sawit secara keseluruhan untuk menetapkan industri kelapa sawit sebagai industri strategis

(metrotvnews.com, 2017). Dengan kata lain, tekanan-tekanan ini mungkin saja terjadi. Salah satu indikasi adalah belum juga diimplementasikan Inpres moratorium lahan sawit sampai dengan sekarang, perubahan judul dari Inpres tersebut dan masa berlakunya dikurangi dari yang tadinya 5 tahun menjadi 3 tahun (dari tahun 2017-2020) karena mengantisipasi perubahan kepemimpinan pada tahun 2019 (infosawit.com, 2017).

Apabila kita lihat di bagian tengah bagan Altman dan Petkus, prinsip *social marketing* dilakukan untuk “memuaskan pelanggan” dengan cara pembuat kebijakan mempelajari kepentingan stakeholder dan dampak dari kebijakan tersebut terhadap

stakeholder. Namun, Inpres ini disusun oleh pemerintahan Joko Widodo dengan intensi bukan untuk “memuaskan semua pelanggan”. Inpres ini disusun lebih untuk memaksa pihak pengusaha kelapa sawit dan GAPKI untuk *comply* terhadap keputusan pemerintah yang bertujuan mengurangi tingkat emisi gas rumah kaca dari deforestasi dan degradasi fungsi hutan Indonesia.

Penggunaan teori *stakeholder-based policy process* dari Altman dan Petkus ini memang tidak berada dalam ruang hampa. Sulitnya pendefinisian masalah dan penentuan agenda setting sudah memperlihatkan bagaimana aspek politis berpengaruh bahkan di tahap awal.

Simpulan

Altman dan Petkus yang mengusulkan penggunaan teori *stakeholder-based public policy development* menekankan pada pelibatan *stakeholder* dengan menggunakan prinsip *social marketing* dalam proses pembuatan dan implementasi sebuah kebijakan publik, bertujuan agar kebijakan publik yang dihasilkan menjadi lebih baik. Teori ini penulis gunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian “Apakah terdapat pelibatan *stakeholder* sejak Inpres Moratorium Izin Perkebunan Sawit yang

disusun oleh pemerintah tahun 2016?” mengingat Inpres ini telah disusun oleh pemerintah tetapi belum diimplementasikan. Sebagaimana telah dijelaskan di bagian pembahasan, Inpres ini disusun oleh pemerintah dengan kementerian teknis yang berkaitan saja tanpa melibatkan dua *stakeholder* lainnya sehingga Inpres ini belum juga diimplementasikan sehingga tahap pendefinisian masalah dan agenda setting tidak ada persamaan antara ketiga stakeholder itu.

Kasus ini memperlihatkan bahwa ketujuh tahapan berikutnya tidak dapat berjalan karena tidak ada persamaan dalam melihat masalah sehingga ketegangan antara ketiga stakeholder ini terjadi. Dengan begitu, apabila Inpres Moratorium Lahan Kelapa Sawit diberlakukan dan diimplementasikan, kemungkinan besar meningkatkan intensitas ketegangan antara *stakeholder* terutama antara LSM-LSM Lingkungan pengusaha kelapa sawit beserta GAPKI mengingat beberapa bagian dari substansi Inpres tersebut memberi dampak yang negatif bagi pengusaha kelapa sawit beserta GAPKI. Seharusnya ketiga stakeholders itu mempunyai kepentingan yang sama yang dapat dijadikan pendefinisian masalah bersama, seperti pada Bagan di bawah ini:

PENDEFINISIAN MASALAH DAN AGENDA SETTING DALAM INDUSTRI KELAPA SAWIT



Bagan Pendefinisian Masalah dan Agenda Setting yang Ideal Dalam Industri Kelapa Sawit

Namun begitu, apakah proses interaksi dalam memberikan pengetahuan (lihat Bagan 1 proses yang terjadi di dalam kotak di tengah) diantara ketiga stakeholders ini tidak terjadi? Menurut penulis, interaksi dalam memberikan pengetahuan secara tidak langsung terjadi misalnya melalui seminar-seminar yang dihadiri oleh ketiga stakeholder, membaca penelitian yang dilakukan oleh ketiga stakeholder dan mencerna kritik-kritik dari ketiga stakeholder. Mengapa Inpres ini belum diimplementasikan, mengapa judul dari Inpres ini dimodifikasi dan mengapa waktu implementasi dipersingkat dari 5 tahun

menjadi 3 tahun, menurut penulis adalah bagian dari saling memberikan pendidikan antara ketiga *stakeholder* tersebut.

Keterbatasan dari penelitian ini adalah belum secara akurat menganalisis dinamika yang terjadi di tahap pertama dari proses yang ditawarkan Altman dan Petkus ini. Karena itu penelitian lebih komprehensif dengan mencari data empiris di lapangan sangat dibutuhkan agar interaksi politik dari ketiga stakeholder dapat dipelajari. Hal ini yang sebenarnya menjadi kekurangan dari teori Altman dan Petkus ini.

Inpres moratorium lahan sawit ini merupakan tantangan bagi pemerintah Jokowi, karena dalam waktu dekat pemerintah akan menyusun Inpres moratorium izin tambang. Kalau pemerintah berhasil dalam mengimplementasikan Inpres moratorium izin lahan sawit ini, bukan tidak mungkin pemerintah juga akan berhasil dalam implementasi izin tambang.

Daftar Pustaka

Artikel Jurnal, Buku, Disertasi, Laporan Penelitian

- Altman, JA and E. Petkus Jr (1994). "Toward a Stakeholder-Based Policy Process: An Application of the Social Marketing Perspective to Environmental Policy Development", *Policy Sciences* 27 (1), 37-51. Diunduh dari: <http://www.jstor.org/stable4532305>
- Agus, F dan I.G. M. Subiksa (2008). *Lahan Gambut: Potensi untuk Pertanian dan Aspek Lingkungan*. Balai Penelitian Tanah dan World Agroforestry Centre (ICRAF), Bogor, Indonesia.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company. Chapter 1, 1-34. Diunduh dari: <http://www.kropfpolisci.com/publicpolicy.anderson.pdf>
- Austin, K. et.al (2010). *Bagaimana Kerjasama Hutan Indonesia-Norwegia Kedepannya?* <http://www.wri-indonesia.org/id/blog/what%E2%80%99s-next-indonesia-norway-cooperation-forests>
- Oil Palm Plantation: the Major Cause of Deforestation? (2014). Diunduh dari: <http://www.tropenbos.org/news/oil+palm+plantation%3A+the+major+cause+of+deforestation%3F>
- Gunarso, P. et.al (2013). "Oil Palm And Land Use Change In Indonesia, Malaysia And Papua New Guinea", *RSPO*, 1-36. Diunduh dari: <http://www.tropenbos.org/news/oil+palm+plantation%3A+the+major+cause+of+deforestation%3F>
- Raffiudin, R. (2015). "Withering of state-business relations in Indonesia following the 1997-8 economic crisis? Case Studies of the electronics and Palm Oil Industries", *Disertasi Doktor*, Victoria University, Melbourne.
- Waluyo, J. et.al (2017). *Urgensi Kebijakan Moratorium Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia*. Diunduh dari: http://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2017/05/Urgensi-Moratorium-Sawit-final_070517.compressed.pdf
- Permatasari, A.P. (2011). *Analisis Wacana Media: Peta Kecenderungan Aktor*

dalam Isu Moratorium. Diunduh dari <http://huma.or.id/wp-content/uploads/2012/09/Analisis-Wacana-Media-Moratorium-2011.pdf>

Peraturan

Inpres 10/2011 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut

Inpres 6/2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut

Inpres 8/2015 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut

Draf Inpres Tanpa Nomor Tahun 2016 tentang Evaluasi dan Penundaan Perizinan Kelapa Sawit. Diunduh dari www.mongabay.co.id/wp-content/uploads/2016/11/Draf-Inpres-Moratorium-Sawit.docx

Berita online

Agroindonesia.co.id (2016, 9 November). *Tarik Menarik Moratorium Sawit*. Diunduh dari <http://agroindonesia.co.id/2016/11/tarik-menarik-moratorium-sawit/>

BBC.com (2015, 30 Juli). *Titik api Meningkat, Kebakaran Hutan di Riau Bisa Meluas*. Diunduh dari <http://www.bbc.com/indonesia/be>

rita_indonesia.com/2015/07/150730_indonesia_kabutasa_riau

CNN Indonesia.com (2016, 19 Juli). *KLHK Akan Tunda Izin 3,5 juta Hektare Kebun Sawit*, Diunduh dari: <http://www.cnnindonesia.com/nasional/20160718202307-20-145468/klhk-akan-tunda-izin-35-juta-hektare-kebun-sawit/>

GAPKI.id (2016, 20 Agustus). *Merdekakan Sawit dari Intervensi Asing*. Diunduh dari: <https://gapki.id/merdekakan-sawit-dari-intervensi-asing/>

Greenpeace.org (2016, 19 April). *Larangan Ekspansi Sawit dan Tambang Beri Harapan bagi Hutan dan Petani Kecil*, Diunduh dari: http://www.greenpeace.org/seasia/id/press/releases/Larangan-Ekspansi-Sawit-dan-Tambang-Beri-Harapan-bagi-Hutan-dan-Petani-Kecil---

Infosawit.com (2017, 24 Februari). *Moratorium Sawit Diterapkan 2017-2020*. Diunduh dari: <http://www.infosawit.com/news/6044/moratorium-sawit-diterapkan-2017-2020>

Katadata.co.id (2016, 15 Juli). *Pemerintah Segera Terbitkan Inpres Soal Moratorium Lahan Sawit*. Diunduh dari: <http://katadata.co.id/berita/2016/07/15/pemerintah-segera-terbitkan-inpres-soal-moratorium-lahan-sawit>

Kompas.com (2016, 2 Juni). *Ini Dampak Moratorium Izin Lahan Sawit ke Pengusaha*, Diunduh dari <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2016/08/17/105639326/ini.dampak.moratorium.izin.lahan.sawit.ke.pengusaha>

Liputan6.com (2016, 9 Agustus). *Ini Hasil Rakor Lanjutan Moratorium Sawit*, Diunduh dari: <http://bisnis.liputan6.com/read/2573053/ini-hasil-rakor-lanjutan-moratorium-sawit>

Mediaindonesia.com (2017, 9 Mei). *Moratorium Sawit Lindungi Hutan*. Diunduh dari <http://mediaindonesia.com/news/read/103949/moratorium-sawit-lindungi-hutan/2017-05-09>

Metrotv news.com (2017, 8 Mei). *Walhi Ungkapkan Penyebab Kebijakan Moratorium Sawit tak Kunjung Terbit*, Diunduh dari <http://ekonomi.metrotvnews.com/read/2017/05/08/697343/walhi-ungkap-penyebab-kebijakan-moratorium-sawit-tak-kunjung-terbit>

Reddplusid.org. (2016, 16 Juni). *Norwegia dan Indonesia Mempererat Kerjasama untuk Melindungi Hutan*. Diunduh dari <http://www.reddplusid.org/index.php/kabar/578-norwegia-dan-indonesia-mempererat-kerjasama-untuk-melindungi-hutan>

Republika.co.id (2016, 2 Juni). *Pemerintah Diminta Berhati-hati Eksekusi Moratorium Sawit*, Diunduh dari: <http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/16/06/02/o852ac383-pemerintah-diminta-berhatihati-eksekusi-moratorium-sawit>

Setneg.go.id (2016, 14 April). *Presiden Siapkan Moratorium Lahan Kelapa Sawit dan Lahan Tambang*, Diunduh dari: http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11271&Itemid=55