

Kolaborasi Multi Aktor dalam Program Restorasi Gambut di Provinsi Riau

Agung Wicaksono

Program Studi Ilmu Pemerintahan Universitas Islam Riau

agung.wicaksono@soc.uir.ac.id

Diterima: 11/08/2019

Abstract

Peat restoration as a government strategic program is a hot issue. This was initially thought to be the result of forest and peat fires which were the source of the worst smoke disasters in 2015. The World Bank estimated the impact of economic losses at Rp. 221 Trilliuns. In accordance with Perpres No. 1 In 2016, the government established the Peat Restoration Agency which became the leader in the implementation of peat restoration in Indonesia. It is important to note that peat restoration was designed with the framework of collaboration with many actors. Governments, communities, NGOs and the private sector are key actors in implementing peat restoration (collaborative governance). The actor's approach is the focus of this research by using collaborative governance theory as the main framework of research. This research uses a qualitative method with a case study approach. Researchers found that there was a failure of collaboration between actors in the peat restoration program in Riau. The unclear status of the Regional Peat Restoration Team (TRGD) and the inactivity of the Riau Provincial Government in supporting the peat restoration agenda are the findings of this study. Researchers see there are several factors that cause it to happen. Economic factors are the main because peat restoration is related to investment in forestry and oil palm plantations. Then the cause of the failure of collaboration between these actors was also caused by the lack of commitment from political leaders in Riau.

Keywords: *Collaborative Governance, Peat, Peat Restoration*

Abstrak

Restorasi gambut sebagai program strategis pemerintah adalah isu yang sedang hangat. Ini semula ditengarai akibat kebakaran hutan dan lahan gambut yang menjadi biang penyebab bencana asap terparah pada tahun 2015. Bank Dunia menaksir dampak kerugian ekonomi mencapai Rp. 221 Triliun. Sesuai dengan Perpres No. 1 Tahun 2016, pemerintah membentuk Badan Restorasi Gambut yang menjadi leader dalam pelaksanaan restorasi gambut di Indonesia. Untuk diketahui bersama bahwa memang restorasi gambut dirancang dengan kerangka kolaborasi dengan banyak aktor. Pemerintah, masyarakat, LSM dan Swasta adalah aktor-aktor kunci pelaksanaan restorasi gambut (*collaborative governance*). Pendekatan aktor menjadi fokus dalam penelitian ini dengan menggunakan teori *collaborative governance* sebagai kerangka utama penelitian. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Peneliti menemukan bahwa ada kegagalan kolaborasi antar aktor pada program restorasi gambut di Riau. Tidak jelasnya status Tim Restorasi Gambut Daerah (TRGD) dan tidak aktifnya Pemerintah Provinsi Riau dalam menyokong agenda restorasi gambut menjadi temuan dalam penelitian ini. Peneliti melihat ada beberapa faktor yang menyebabkan itu terjadi. Faktor ekonomi menjadi yang utama karena restorasi gambut berkaitan dengan investasi di bidang kehutanan dan perkebunan kelapa sawit. Kemudian penyebab kegagalan kolaborasi antar aktor tersebut juga disebabkan oleh kurangnya komitmen dari pemimpin politik yang ada di Riau.

Kata Kunci: *Collaborative Governance, Gambut, Restorasi Gambut*

PENDAHULUAN

Penelitian ini bermula dari ketertarikan peneliti untuk mengetahui lebih dalam perihal pengelolaan gambut di Indonesia. Upaya untuk merestorasi lahan gambut tentunya sudah ada

sejak lama, namun isunya menguat beberapa tahun belakangan ini dimana terjadi kebakaran hutan dan lahan yang membuat Indonesia menjadi negara pengeksport asap. Pada tahun 2015, total hutan dan lahan yang terbakar, 33% nya berada di lahan gambut (BRG, 2017). Lahan gambut terlebih lagi yang sudah di rusak (kering) akan menyebabkan mudah terbakar. Ini melepaskan asap dan karbon yang luar biasa banyak ke udara dan sangat membahayakan terutama bagi kesehatan. Di tahun 2015, kurang lebih kebakaran hutan dan lahan terjadi selama 3 bulan. Bahkan secara ekonomi, Bank Dunia menaksir dampak kerugian mencapai Rp. 221 Triliun. Kerugian tersebut belum termasuk kerugian yang bersifat jangka panjang seperti gangguan kesehatan bagi anak-anak yang terpapar asap tersebut dan dampaknya di masa mendatang (BRG, 2017). Restorasi gambut adalah salah satu upaya konkrit pemerintah Indonesia sebagai upaya untuk berkontribusi menjaga iklim dunia.

Sebagai seorang peneliti ilmu sosial, tentu penelitian seputar gambut yang dilakukan berdasarkan pada kajian yang menyangkut hal-hal yang diluar konteks yang biasa pada ilmu alam terlebih lagi kehutanan. Di titik inilah peneliti merasa pentingnya mengetahui lebih dalam mengenai program restorasi gambut yang sedang berjalan ini. Sebagai seorang yang berfokus pada aspek “sosial”, peneliti berusaha untuk fokus pada aktor restorasi gambut. BRG sebagai lembaga baru sebagai *leader* tentunya tidak bekerja sendiri. BRG dalam proses implementasi programnya dipastikan terikat dan terhubung dengan berbagai lembaga lain yang terlebih dahulu sudah ada. Dari sini muncul gagasan peneliti untuk melihat proses restorasi gambut yang ada dengan menggunakan kacamata “*Collaborative Governance*”.

Konsep *Collaborative Governance* adalah sebuah konsep yang muncul dari konsep *governance* yang menguat selepas demokrasi menjadi tata pemerintahan yang lazim digunakan di banyak Negara di dunia. Konsep *governance* mengemuka sebagai konsep yang menekankan pada peran multi aktor. Konsep *governance* seakan mengurangi dominasi negara yang terlalu kuat. Studi administrasi publik kemudian bergeser ke arah studi kolaborasi (Silvia, 2011) Jika melihat sejarah munculnya konsep *governance*, bermula dari adanya liberalisasi ekonomi yang terjadi di negara Amerika Serikat dan Inggris yang kemudian memunculkan virus *governance* yang menyebar keseluruh dunia (Abrahamsen, 2000) Kemudian yang paling mutakhir dimana *governance* sangat menguat adalah ketika Konsensus Washington muncul dari laporan Bank Dunia tahun 1989 yang poin utamanya adalah pelibatan aktor non negara seluas-luasnya dan membatasi intervensi pemerintah (Pratikno, 2007)

Konsep *Collaborative Governance* pada dasarnya adalah sebuah konsep yang memaparkan mengenai kolaborasi multi aktor yang memiliki preferensi tujuan yang sama. Ansell and Gash merumuskan bahwa *Collaborative Governance* adalah sebuah pengaturan

dimana satu atau lebih dari suatu badan atau lembaga publik bersama para *stakeholders* non-negara terlibat secara langsung dalam proses pengambilan keputusan secara formal, berorientasi pada konsensus dan deliberasi, serta bertujuan untuk membuat dan menerapkan suatu kebijakan publik (Ansell & Gash, 2008). Jika merujuk pada pengertian Connick dan Ines, *Collaborative Governance* adalah sebuah perwakilan dari semua kepentingan yang relevan dengan kasus yang ditangani (Connick & Innes, 2003). Pada dasarnya, intisari yang dapat dipahami adalah adanya aktor negara dan non negara (swasta maupun masyarakat) yang memiliki *concern* yang serupa yang kemudian berkolaborasi agar isu-isu publik dapat terselesaikan dengan baik. Konsep ini juga telah menjadi strategi umum dalam literatur administrasi publik (Jin & Yoo, 2012)

Ada dua alasan utama mengapa *Collaborative Governance* dianggap sebagai jalan keluar untuk menyelesaikan isu publik yang ada. Keterlibatan masyarakat dan partisipasi mereka menunjukkan fungsi penting dalam mengkonsolidasikan demokrasi dan meremajakan demokrasi (Suhnyuk, 2010). Sekarang ini, hampir semua negara di dunia menganut demokrasi sebagai cara berpolitik, maka dari itu, konsep *collaborative* menjadi penting. Kemudian yang kedua kerjasama masyarakat dan pemerintah meringankan beban negara dalam menyediakan dan memberikan barang dan jasa serta kesejahteraan bagi masyarakat (Suhnyuk, 2010). Intinya, negara dapat terbantu menopang beban dan kewajibannya untuk menyelesaikan masalah masyarakat dengan berkolaborasi. Digarisbawahi kemudian bahwa kolaborasi lebih menekankan pada negosiasi, bukan kompetisi (Bevir, 2009). Beranjak dari definisi, penting untuk diketahui mengenai kriteria-kriteria dari *Collaborative Governance*. Setidaknya jika merujuk dari Ansell dan Gash, ada enam kriteria *Collaborative Governance* antara lain:

1. Forum tersebut diinisiasi oleh lembaga pemerintah
2. Peserta dalam forum tersebut mencakup aktor-aktor non negara
3. Partisipan dalam forum tersebut dilibatkan langsung dalam pengambilan keputusan dan bukan semata-mata menjadi konsultan oleh badan pemerintah
4. Forum tersebut diorganisir secara formal dan saling mengadakan pertemuan kolektif bertujuan untuk membuat keputusan berdasarkan konsensus (walaupun bisa jadi konsensus tidak tercapai dalam prakteknya)
6. Fokus dalam berkolaborasi tersebut adalah dalam hal kebijakan publik atau manajemen public (Ansell & Gash, 2008)

Peneliti juga menggunakan teori *public choice* untuk membantu peneliti mendapatkan faktor-faktor yang menyebabkan kegagalan atau keberhasilan dari program restorasi gambut

yang ada di Provinsi Riau. Dalam ilmu administrasi publik, kajian ekonomi politik memiliki posisi yang sangat strategis yang dimulai pada tahun 1970-an. Pada dasarnya menurut Arifin dan Rachbini mengatakan bahwa ekonomi politik biasanya didekati dengan format pola antara hubungan antara swasta, masyarakat dan organisasi buruh, partai politik, pemerintah, lembaga konsumen dan sebagainya. Pada tahap itu, terlihat bahwa ekonomi politik berkaitan erat dengan kebijakan publik mulai dari proses perencanaan, perumusan, sistem, organisasi dan pada tahap implementasi kebijakan publik (Rachbini, 1996)

Dalam ekonomi politik, teori pilihan publik (*public choice*) menjadi salah satu teori yang jamak digunakan untuk menganalisis berbagai kasus. Teori pilihan publik didefinisikan secara singkat sebagai salah satu teori ekonomi politik yang melihat keputusan pemerintah (secara luas) terkait dengan kepentingan publik. Secara lebih gamblang Caporaso dan Levine mengungkapkan bahwa pilihan publik merupakan suatu penerapan metode-metode ekonomi terhadap politik. Konsep pilihan publik menurut Caporaso dan Levine ini juga sejalan dengan seperti yang diungkapkan oleh Buchanan yang mengatakan pilihan publik sebagai penggunaan instrumen yang ada dalam ilmu ekonomi kedalam sektor politik (Caporaso & Levine, 2008). Konsep pilihan publik menurut Caporaso dan Levine ini juga sejalan dengan seperti yang diungkapkan oleh Buchanan yang mengatakan pilihan publik sebagai penggunaan instrumen yang ada dalam ilmu ekonomi kedalam sektor politik (Buchanan, 1989)

Dalam penggunaan secara praktis, pilihan publik diaplikasikan kepada fenomena-fenomena sosial yang berkategori non-pasar. Jadi sejatinya teori pilihan publik bisa digunakan untuk menganalisis perilaku para aktor yang ada di pemerintahan secara luas (politisi, birokrat, partai politik, dsb) yang kemudian bermuara pada penentuan kebijakan yang dipilih sebagai kebijakan paling efektif untuk diterapkan kepada masyarakat. Secara operasional dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *public choice* sebagai perspektif yang bisa menjelaskan faktor-faktor yang menyebabkan keberhasilan atau kegagalan kolaborasi antar aktor pada restorasi gambut di Riau (Restorasi Gambut sebagai sebuah kebijakan, Sikap aktor menyambutnya sebagai sebuah keputusan).

Peneliti fokus meneliti pada program restorasi gambut yang ada di Provinsi Riau. Pemilihan fokus penelitian ini dilatarbelakangi keadaan Riau sebagai salah satu *Pilot Project* restorasi gambut nasional yang disebut oleh Kepala BRG sebagai restorasi gambut percontohan dunia (Riaupos, 2017). Riau juga sebagai pemilik lahan gambut terluas di Sumatera, namun juga sebagai salah satu biang terbesar kebakaran hutan dan lahan. Penelitian ini menysasar pada bagaimana kolaborasi antar aktor yang terjadi pada program restorasi

gambut di Riau dan mencari tahu penyebab keberhasilan/kegagalan kolaborasi antar aktor tersebut dalam restorasi gambut di Riau.

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, peneliti menggunakan metode studi kasus yang masuk dalam rumpun penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif sendiri merupakan penelitian yang sering digunakan untuk memahami fenomena sosial. Peneliti berusaha menentukan semua variabel yang penting (Sarantakos, 1993). Restorasi gambut yang dipadu dengan konsep *Collaborative Governance* tersebut cocok untuk digali dengan metode studi kasus. Penelitian ini fokus membahas restorasi gambut yang berlangsung di Provinsi Riau menjadikan penelitian ini fokus, detail dan mendalam hanya pada satu lokasi. Selain dapat fokus pada satu lokasi, metode studi kasus juga dapat menjadikan penelitian ini fokus menggali pada proses kolaborasi antar aktor dalam restorasi ini. Dengan basis argumen tersebut, peneliti beranggapan bahwa metode studi kasus tepat digunakan dalam penelitian ini.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Restorasi gambut secara garis besar memuat 3 langkah penting. Restorasi gambut diawali dengan pembasahan gambut (*rewetting*). Pembasahan gambut dilakukan agar lahan gambut kembali pada tingkat kelembaban yang ideal. Lahan gambut yang sudah terlanjur kering akibat adanya kanal-kanal buatan manusia, kembali diatur tata airnya. Agar air yang ada pada lahan gambut tertahan dan tidak keluar, maka kanal-kanal buatan tersebut disekat dengan kayu. Ini membuat air tertahan dan menyebar ke lahan gambut yang telah kering dengan cepat. Bahkan apabila diperlukan, maka kanal tersebut dapat ditimbun agar air tidak keluar. Setelah tahap pembasahan selesai, kemudian yang harus dilakukan adalah penanaman kembali (*revegetasi*). Seiring dengan mulai melembabnya gambut, tahap selanjutnya adalah menanam tanaman-tanaman yang tidak mengganggu siklus air dalam ekosistem gambut. Tanaman dapat memperkokoh sekat kanal. Lahan gambut juga terlindungi dari kikisan oleh aliran air. Tanaman-tanaman yang dapat ditanam dan memiliki nilai ekonomis adalah seperti nanas, kopi dan kelapa. Tahap terakhir yang dilakukan dalam restorasi gambut adalah pemberdayaan ekonomi masyarakat sekitar (revitalisasi ekonomi). Restorasi tidak hanya sebatas memperbaiki lingkungan hidup, melainkan juga hidup masyarakat yang ada di sekitar lahan gambut. Sosialisasi dan pelatihan penanaman tanaman di lahan gambut seperti kelapa, sagu, kopi, nanas dan karet turut dilaksanakan. Bahkan, peluang ekonomi dibidang perikanan maupun ekowisata juga disentuh

oleh program restorasi gambut (BRG, 2016). Ketiga tahapan restorasi gambut tersebut merupakan sebuah kesatuan berkesinambungan dan tidak dapat dipisahkan

Total lahan gambut yang harus di restorasi di Riau seluas 939 ribu hektar. Dari jumlah tersebut, 17 ribu hektare merupakan hutan lindung. Kemudian 277 ribu berstatus tanah masyarakat (*private land*) dan sisanya seluas 695 ribu lahan merupakan areal konsesi perusahaan (Foead, 2017). Jadi secara langsung, BRG dan rekan hanya bisa menjangkau yang seluas 17 ribu hektare hutan lindung dan 227 ribu lahan masyarakat. Sedangkan di areal konsesi sendiri seluas 695 ribu hektare merupakan kewajiban perusahaan untuk melakukan restorasi mandiri dengan pemantauan dari BRG

Tabel 1. Pemetaan Aktor Restorasi Gambut di Riau.

Aktor	Peran	Area Kerja
Badan Restorasi Gambut	1. Koordinator Program Restorasi Gambut	Kab. Kepulauan Meranti, Kab. Siak, Kab. Bengkalis, Kab.
	2. Penyedia data utama perihal bidang yang akan di restorasi.	Pelalawan, Kab, Rokan Hilir. Kab. Rokan Hulu, Kab. Indragiri Hilir dan Kab. Indragiri Hulu, Kab. Kampar, Kota. Dumai, dan Kota Pekanbaru
	3. Melakukan restorasi langsung secara mandiri maupun bekerjasama dengan lembaga lain.	
Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau	1. Lembaga Teknis Daerah yang berwenang di bidang Kehutanan,	_____
	2. Memiliki Seksi Restorasi Gambut yang baru terbentuk di awal 2017	
	3. Masih terlibat secara pasif dalam pelaksanaan restorasi gambut di Riau (perencanaan dan penganggaran untuk restorasi gambut tidak banyak)	
Jikalahari	1. Aktif melakukan restorasi gambut sejak awal 2000an	Sekarang sedang fokus di Kesatuan Hidrologis Gambut Giam Siak Kecil
	2. LSM lingkungan yang cukup “galak” untuk memperjuangkan restorasi gambut	

	3. Melakukan restorasi gambut baik teknis membuat sekat kanal maupun pendampingan kepada masyarakat.	
WALHI	<p>1. Sudah sejak lama memainkan peran penting dalam restorasi gambut.</p> <p>2. Melaksanakan program secara teknis yakni dari sekat kanal hingga pendampingan ekonomi masyarakat</p>	<p>Sudah berhasil di Sungai Tohor Kab. Kepulauan Meranti. Sekarang sedang bekerja di Kab. Siak, Kab. Pelalawan, Kab. Indragiri Hilir dan Kab. Bengkalis.</p>
JMGR	<p>1. Berfokus pada pemulihan hutan gambut dengan pemberian status hutan desa</p> <p>2. Pendampingan peningkatan ekonomi masyarakat di sekitar lahan gambut</p> <p>3. Advokasi kemasyarakatan</p>	<p>Telah sukses memperjuangkan pemberian status hutan desa (yang berada di lahan gambut) kepada Desa Rawa Mekar Jaya di Kab. Siak.</p> <p>Daerah-daerah lainnya sedang menyusul.</p>
Yayasan Belantara	<p>1. Fokus bukan hanya sekedar merestorasi lahan gambut, melainkan ekosistem secara menyeluruh.</p> <p>2. Belantara bekerja sendiri dalam pelaksanaan restorasi gambut</p>	<p>Kab. Siak dan Kab. Bengkalis</p>
Yayasan Mitra Insani	<p>1. Restorasi gambut hanya bagian dari Program pengelolaan hutan desa yang dilaksanakan YMI</p> <p>2. Sekat kanal sudah dilakukan lebih dari 200 titik di berbagai daerah.</p> <p>3. Pendampingan masyarakat untuk peningkatan ekonomi masyarakat di sekitar lahan gambut</p>	<p>Kab. Bengkalis, Kab. Siak, Kab. Pelalawan, Kab Indragiri Hulu dan Kab. Indragiri Hilir</p>
WWF Indonesia	<p>1. membantu restorasi gambut sesuai MOU dengan BRG seluas 200 ribu hectare</p>	<p>Kesatuan Hidrologis Gambut Giam Siak Kecil-Sungai Rokan</p>

Pusat Studi Bencana Universitas Riau	1. Memberikan arahan teknis secara tepat dalam pelaksanaan restorasi gambut	Se- Provinsi Riau
	2. Lembaga yang turut fokus mendalami penelitian tentang gambut dan restorasi gambut.	

Sumber: Hasil Analisis Peneliti berdasarkan wawancara dengan beberapa narasumber (September-Desember 2017)

Tabel. 1 merupakan tabel yang menjelaskan mengenai aktor-aktor yang berkolaborasi dalam pelaksanaan agenda restorasi gambut di Riau. Restorasi gambut di Riau bisa dikatakan sebagai restorasi gambut yang semi parsial. Dikatakan semi parsial dikarenakan restorasi gambut tidak terintegrasi, namun tidak sepenuhnya parsial. Penjelasannya begini, berbagai aktor memang secara tidak langsung terkoneksi menjadi mitra BRG dalam agenda tersebut karena memiliki visi yang sama yakni menyelamatkan lingkungan lewat restorasi gambut, namun pada kenyataannya, sebelum BRG ada, para aktor lainnya terutama LSM sudah melakukan itu di masing-masing daerah binaannya dan bukan dengan pendanaan yang berasal dari BRG maupun pemerintah. Mayoritas dana yang digunakan oleh LSM tersebut berasal dari berbagai lembaga donor. Dalam arti, kehadiran BRG disini menjadi bingkai yang seakan menjadi pemicu percepatan dari agenda restorasi gambut oleh pemerintah. Kehadiran BRG tentunya sangat positif dan sangat disambut baik oleh aktifis-aktifis lingkungan yang memang fokus dalam penyelamatan gambut.

Dalam tabel. 1 juga tidak menjelaskan mengenai kehadiran swasta dalam pelaksanaan restorasi gambut. Padahal seharusnya swasta harus terlibat langsung sesuai dengan regulasi pelaksanaan restorasi gambut. Pemerintah melalui BRG akan fokus untuk melaksanakan restorasi di area konsesi perusahaan di tahun 2018. Jadi di tahun 2016-2017 memang swasta belum dilibatkan secara langsung dalam restorasi gambut.

Peneliti menemukan suatu fakta bahwa kolaborasi yang terjadi berjalan pincang, dalam arti ada aktor-aktor yang tidak berperan sebagaimana yang seharusnya dilakukan. Pembentukan Tim Restorasi Gambut Daerah (TRGD) merupakan suatu keharusan karena merupakan amanat yang telah ditetapkan di dalam Perpres No. 1 Tahun 2016 Tentang Badan Restorasi Gambut. TRGD merupakan sebuah tim yang berada di tingkat provinsi yang boleh dikatakan sebagai forum komunikasi dan koordinasi di tingkat daerah. TRGD sesuai dengan yang tercantum dalam Rencana Strategis BRG 2016-2020 berisikan beberapa pemangku kepentingan lainnya yakni dari

unsur swasta, masyarakat, LSM, Perguruan Tinggi dan lain sebagainya. Collaborative Governance seharusnya tercermin dengan keberadaan TRGD.

Kelemahan atau bahkan bisa dikatakan sebagai kekurangan yang cukup mendasar dari agenda restorasi gambut di Riau adalah tidak lengkapnya struktur dan tidak aktifnya Tim Restorasi Gambut Daerah. Kecurigaan peneliti berawal dari kosongnya ruangan kantor TRGD di lantai 7 Gedung Kantor Gubernur Riau. Bahkan, keberadaan kantor ini pun banyak tidak diketahui oleh banyak PNS yang bekerja di satu gedung yang sama. Kantor tersebut hanya aktif difungsikan ketika digunakan BRG dari Jakarta untuk mengadakan rapat maupun berdiskusi. Lebih dari itu, sepertinya belum ada kegiatan berarti lainnya disana.

Ketidaklengkapan struktur TRGD disinyalir sebagai biang keladi tidak aktifnya Tim yang seharusnya menjadi simpul arus komunikasi dan informasi agenda restorasi gambut di Riau ini. Struktur TRGD Provinsi Riau hanya diisi oleh struktur yang berasal dari pemerintah Provinsi Riau. Mulai dari Sekretaris Daerah, Dinas LHK, hingga merambat ke para bupati-bupati kabupaten yang memiliki lahan gambut dan Badan Lingkungan Hidup Kabupaten. Peran LSM dan Swasta yang seharusnya bisa menjadi motor agenda restorasi gambut dihilangkan di dalam struktur TRGD. Kepincangan ini merupakan hal yang sangat disayangkan mengingat ini sangat tidak sesuai dengan keinginan pemerintah pusat yang tertuang dalam Perpres No. 1 Tahun 2016 yang kemudian diterjemahkan dalam Rencana Strategis BRG 2016-2020 tentang struktur TRGD yang harus melibatkan LSM/Masyarakat dan Swasta di dalamnya.

Posisi tidak hadirnya LSM dan Swasta dalam TRGD tidak mencerminkan Kerangka *Collaborative Governance* yang coba dibangun oleh Pemerintah Pusat. Tidak adanya peran aktif Pemerintah Provinsi sebagai regulator wilayah yang berwenang dalam bidang kehutanan seakan tumpul. Seksi restorasi gambut yang dibentuk seakan-akan hanya peduli secara struktural, namun tidak disokong dengan aksi nyata dan ketersediaan anggaran yang memadai untuk menyokong program restorasi gambut. Berdasarkan wawancara dengan salah satu pejabat penting di Dinas LHK, Surat Keputusan mengenai TRGD Provinsi Riau hanya ada yang tahun 2016. Untuk tahun 2017, SK tersebut sudah ada dalam bentuk draft namun belum ditandatangani sehingga keberadaan TRGD tidak memiliki kejelasan.

Restorasi gambut di Riau juga bisa dikatakan sebagai restorasi gambut yang semi parsial. Dikatakan semi parsial dikarenakan restorasi gambut tidak terintegrasi, namun tidak sepenuhnya parsial. Penjelasannya begini, berbagai aktor memang secara tidak langsung terkoneksi menjadi mitra BRG dalam agenda tersebut karena memiliki visi yang sama yakni menyelamatkan lingkungan lewat restorasi gambut, namun pada kenyataannya, sebelum BRG ada, para aktor lainnya terutama LSM sudah melakukan itu di masing-masing daerah binaannya dan bukan

dengan pendanaan yang berasal dari BRG maupun pemerintah. Mayoritas dana yang digunakan oleh LSM tersebut berasal dari berbagai lembaga donor. Dalam arti, kehadiran BRG disini menjadi bingkai yang seakan menjadi pemicu percepatan dari agenda restorasi gambut oleh pemerintah. Kehadiran BRG tentunya sangat positif dan sangat disambut baik oleh aktifis-aktifis lingkungan yang memang fokus dalam penyelamatan gambut. Walhi, salah satu aktor restorasi gambut, mendapatkan donor untuk sebagian kegiatannya dari Siemenpuu Foundation (Finlandia). Kemudian, Yayasan Mitra Insani mendapatkan donor dari berbagai lembaga yang salah satunya adalah UNDP (*United Nations Development Program*), Selanjutnya Yayasan Belantara yang mendapatkan donor dari Sinarmas Group dalam pelaksanaan kegiatannya. Intinya, masing-masing aktor memiliki sumber pendanaan masing-masing dan tidak bergantung pada dana yang dimiliki oleh pemerintah.

Dalam pelaksanaan restorasi gambut, BRG memantau seluruh agenda yang berkaitan dengan restorasi gambut dari berbagai aktor. BRG disini posisinya sebagai mitra dari pemerintah yang bisa memberikan arahan maupun bantuan kepada aktor-aktor lain yang pada dasarnya memiliki agenda restorasi gambut. Restorasi gambut dikatakan semi parsial juga dikarenakan ada kerjasama antar aktor di dalam satu lokasi restorasi, namun ada juga restorasi gambut yang memang berjalan sendiri. Seperti yayasan belantara yang mengadakan kegiatan restorasi gambut di beberapa lokasi namun hanya menginformasikan kegiatan tersebut pada Pemerintah Provinsi Riau secara khusus. Namun, belum jelas apakah ada konektivitas Belantara dengan BRG dalam agenda restorasi yang mereka lakukan. Dengan ini bisa dikatakan bahwa restorasi gambut yang dilakukan Yayasan Belantara jalan sendiri. Ini berbeda dengan yang dilakukan oleh BRG dengan Walhi yang secara masif melakukan kerjasama pelaksanaan restorasi gambut yang ada di Sungai Tohor, Kab. Kepulauan Meranti.

Restorasi gambut dapat disimpulkan berjalan pincang. Hal ini dikarenakan belum adanya peran signifikan dari Pemerintah Provinsi Riau untuk berpartisipasi aktif dalam agenda restorasi gambut. Ini tentunya memunculkan stigma negatif dari khalayak luas. Peneliti setidaknya menganalisis setidaknya ada dua faktor utama yang menjadi alasan kurang *powerful*-nya Pemerintah Provinsi untuk berperan aktif dalam agenda restorasi gambut.

Faktor pertama adalah mengenai sumber daya hutan yang berkontribusi besar bagi perekonomian di Provinsi Riau. Riau merupakan salah satu daerah yang memiliki luasan hutan yang cukup besar di Indonesia. Data yang dihimpun dari Dinas Kehutanan Riau menyebutkan ada Hutan Produksi seluas 4.542.329 hektar (BPS, 2017). Data yang masuk khusus peruntukan Hutan Tanaman Industri (Mayoritas ditanami Akasia) seluas 1.659.311 Hektare yang dipegang oleh 58 Perusahaan yang diberi izin.

Sebagai contoh pentingnya keberadaan industri kehutanan (HTI) di Riau yang ditopang oleh perusahaan HTI terbesar di Riau yakni PT. RAPP. PT. RAPP yang beroperasi sejak tahun 1999 telah menyumbangkan setidaknya sekitar Rp.2,45 Triliun Rupiah kepada Negara hingga tahun 2014. Sumbangsih tersebut terdiri dari Rp.1.92 Triliun pajak dan RP. 530 Miliar PNBP (Fajar, 2018). Provinsi Riau pun turut merasakan dana tambahan senilai Rp. 758,59 Miliar dalam kurun waktu tersebut. Berdasarkan Kajian dari Lembaga Penyelidikan Ekonomi Masyarakat Universitas Riau Tercatat sejak 1999 hingga 2014 beroperasi di Bumi Lancang Kuning, RAPP telah berkontribusi dalam pembentukan output terhadap perekonomian nasional Rp 557 triliun, yang mana Rp 498 triliun atau 89,5 persennya berada di Riau. Dampak *output* tersebut setara dengan 7,4 persen dari total output Riau termasuk migas atau 9 persen dari output Riau tanpa Migas (Fajar, 2018). Industri HTI juga mampu menyerap banyak tenaga kerja yang ada di Riau. sebagai contoh PT. RAPP, mampu menyerap secara langsung setidaknya 5.500 orang tenaga kerja. Namun secara tidak langsung, mampu berkontribusi penyerapan tenaga kerja hingga 58.000 orang di Provinsi Riau.

Dengan vitalnya peran Industri HTI pada perekonomian Riau secara keseluruhan membuat kurang bersemangatnya Pemprov Riau dalam menyokong agenda restorasi gambut. Industri HTI memang banyak menggunakan lahan gambut sebagai media tanam dari tanaman akasia yang diproduksinya. Sehingga apabila terjadi pengurangan atau bahkan peniadaan izin penanaman di lahan gambut, maka akan menimbulkan efek domino secara keseluruhan untuk perekonomian Riau. Pengurangan tenaga kerja adalah salah satu dampak yang mungkin bisa dirasakan masyarakat Riau. Dengan itu otomatis membuat bertambahnya angka pengangguran yang bermuara pada pertumbuhan ekonomi Riau yang melambat.

Faktor kedua adalah industri kelapa sawit sebagai komoditi andalan bias terganggu dari berjalannya program restorasi gambut. Sudah tidak asing lagi bahwa Provinsi Riau memiliki perkebunan kelapa sawit terluas di Indonesia. Luas kebun kelapa sawit di Riau adalah 2.425.138 hektar (BPS, 2017). Jumlah tersebut menyumbang 25% dari luas kebun kelapa sawit di Indonesia. Keberadaan kelapa sawit sangat vital berkontribusi pada perekonomian di Provinsi Riau secara keseluruhan. Berdasarkan data yang dihimpun dari Bank Indonesia, struktur ekonomi Riau ditopang oleh dengan jumlah 39,31% dari total PDRB secara keseluruhan (Mulawarman, 2018). Secara nasional, kelapa sawit menyerap tenaga kerja sekitar 5,7 juta yang sekitar 2,2 Jutanya merupakan petani kecil (Ditjend Perkebunan Kementan, 2015). Dari representasi nasional tersebut, bisa ditaksir bahwa Riau sebagai lumbung kelapa sawit nasional menyerap 1 juta lebih tenaga kerja. Dengan kuatnya peran kelapa sawit dalam menyokong perekonomian di Provinsi Riau, membuatnya semakin dilirik para investor. Permasalahan dimulai ketika ekspansi

kelapa sawit sampai kepada penanaman di lahan gambut. Sejatinya, kelapa sawit tidak bisa ditanam di lahan gambut karena lahan gambut banyak mengandung air dan memiliki kandungan asam yang kuat. Habisnya lahan mineral membuat banyak pembukaan lahan gambut untuk perkebunan kelapa sawit merajalela.

Selain dua faktor di atas, peneliti melihat ada faktor lain yang lebih bersifat politis. Faktor tersebut adalah kurangnya komitmen dari pemimpin politik yang secara spesifik tertuju kepada Gubernur Riau yang menjadi penanggung jawab teknis kegiatan restorasi gambut. Pertama, di awal dimulainya kegiatan BRG di tahun 2016, Arsyadjuliandi Rahman (Gubernur Riau) masih berstatus sebagai Plt Gubernur dikarenakan Gubernur sebelumnya Annas Mamun ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Status Plt ini berakhir dengan dilantikya Arsyadjuliandi Rahman sebagai Gubernur Definitif pada pertengahan tahun 2016. Bahkan, sang Gubernur cukup lama menunggu kejelasan hadirnya wakil gubernur yang dapat membantu pemerintahannya. Wakil gubernur baru dilantik sekitar setahun setelah Arsyadjuliandi Rahman dilantik jadi gubernur definitif yakni tanggal 12 Mei 2017. Jadi bisa dikatakan selama itu terjadi kegaduhan politik dan pincangnya pemerintahan. Ini membuat ketidak fokusan pemimpin dalam melaksanakan agenda restorasi gambut. Ini juga tentunya berkaitan dengan penganggaran yang baru bisa dilakukan di 2017, namun tampaknya, menurut pengakuan dari salah satu pejabat di Dinas LHK, penganggaran pun kurang maksimal sehingga mereka belum bisa berbuat banyak.

Analisis kedua adalah perihal terlalu dekatnya agenda restorasi gambut dengan pemilihan kepala daerah 2018. Agenda pilkada tentunya menyedot perhatian yang cukup besar dari Gubernur yang mempersiapkan diri untuk maju lagi. Terlebih lagi, seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, kemungkinan besar restorasi gambut pasti berimbas pada sektor kelapa sawit dan HTI yang memang memiliki peran besar bagi perekonomian riau. Seandainya terjadi kegaduhan, maka secara politik akan berdampak negatif pada elektabilitas gubernur sendiri.

PENUTUP

Berikut beberapa poin kesimpulan dari penelitian ini:

1. Tidak jelasnya keberadaan Tim Restorasi Gambut Daerah (TRGD) Provinsi Riau. Tim yang merupakan simpul komunikasi dan koordinasi restorasi gambut di daerah ini antara ada dan tiada. Mulai dari alasan Surat Keputusan yang belum di tanda tangan, anggaran yang tidak jelas hingga struktur yang hanya melibatkan birokrasi saja (LSM dan Swasta tidak dilibatkan) membuat tim ini tidak jelas keberadaan dalam pelaksanaan restorasi gambut di Riau.
2. Pemerintah Provinsi Riau terkesan tidak proaktif dalam menyokong agenda restorasi. Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Provinsi Riau pun tidak memiliki peran yang cukup besar

dalam pelaksanaan agenda restorasi gambut di Riau. Ini semua berasal dari ketidakjelasan TRGD Riau juga. Dinas LHK Riau memiliki Seksi Restorasi Gambut yang belum memiliki tugas pokok dan fungsi yang jelas karena kurangnya perencanaan dan dukungan anggaran yang memadai.

3. Ketidak proaktifan Pemerintah Provinsi Riau ditengarai oleh ketakutan akan terganggunya sektor Hutan Tanaman Industri (HTI) dan Kelapa Sawit akibat restorasi gambut. Terganggunya dua sektor tersebut tentunya berimplikasi bagi ekonomi Provinsi Riau secara keseluruhan.
4. Komitmen yang kurang dari pemimpin politik di Riau. Kegaduhan politik yang terjadi dari tahun 2014 (Gubernur Riau Annas Mamun tersangka KPK, Wakil jadi Plt. Gubernur dalam waktu yang lama, kekosongan jabatan Wakil Gubernur hingga dekatnya Pilgub 2018) membuat pemimpin politik kehilangan fokus untuk mengatasi persoalan restorasi gambut di Riau.
5. Kolaborasi antar aktor yang terlibat dalam agenda restorasi gambut di Riau secara keseluruhan berjalan pincang. Ketidakjelasan TRGD dan ketidak proaktifan Pemerintah Provinsi adalah fakta yang terjadi. BRG dan LSM-LSM lah yang terlibat aktif dalam agenda restorasi gambut.

Adapun mengenai saran, peneliti memberikan dua poin utama, yakni:

1. Tim Restorasi Gambut Provinsi Riau harus semakin diperjelas lagi statusnya. Struktur TRGD harus melibatkan semua pihak yakni LSM, Swasta dan Akademisi. Kemudian sokongan anggaran dan kejelasan pola komunikasi dan koordinasi harus ada secara formal. Selanjutnya, tempatkan orang-orang yang tepat di dalam TRGD sehingga restorasi gambut dapat berjalan lancar kedepannya.
2. Pemerintah Provinsi Riau harus jelas menginstruksikan kepada Dinas LHK Riau untuk berpartisipasi aktif dalam restorasi gambut. Aktifkan bidang dan seksi yang berkaitan dengan restorasi gambut dengan memberikan tugas pokok dan fungsi serta penganggaran yang memadai biar semuanya berjalan lancar.

DAFTAR PUSTAKA

- Abrahamsen, Rita. (2000). *Sudut Gelap kemajuan: Relasi Kuasa dalam Wacana Pembangunan*. Yogyakarta: Lafadi Pustaka
- Anonim. (2017, 15 Juli). Restorasi Gambut Riau Percontohan Dunia. Retrieved August 27, 2017, from <http://m.riaupos.co/156428-berita-restorasi-gambut-riau-percontohan-dunia.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2017). *Provinsi Riau dalam Angka 2017*. Pekanbaru: BPS.
- Badan Restorasi Gambut. (2016). *Booklet Jambore Masyarakat Gambut 2016*. Disampaikan pada acara Jambore Masyarakat Gambut 2016, 5-7 November 2016 di Jambi.

- Badan Restorasi Gambut. (2016). *Rencana Strategis BRG 2016-2020*. Jakarta: BRG
- Badan Restorasi Gambut. (2017). *Laporan Tahunan 2016: Mengawali Restorasi Gambut*. Jakarta: Sekretariat BRG.
- Bevir, Mark. (2009). *Key Concepts in Governance*, New Delhi: Sage Publications
- Buchanan, James. (1989). *Essays on Political Economy*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Caporaso, James A & Levine. (2008.) *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press
- Chris Ansell & Alison Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-Part,18(4)
- Connick, Sarah & Judith Innes. (2003). Outcomes of Collaborative Water Policy Making: Applying Complexity Thinking to Evaluation. *Journal of Environmental Planning and Management*.
- Ditjen Perkebunan. (2015). *Statistik Perkebunan Indonesia 2014-2016 Kelapa Sawit*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian
- Fajar, Rudi. (2017, 7 Maret) RAPP Beri Kontribusi 2,45 Triliun Kepada Negara. Retrieved february 1, 2018, from <http://ekonomi.kompas.com/read/2017/03/07/074955426/rapp.beri.kontribusi.rp.2.45.triliun.ke.negara>.
- Foad, Nazir. (2017). BRG akan Restorasi 930.00 Hektare Lahan Gambut di Riau. Retrieved January 2, 2017, from <http://industri.bisnis.com/read/20160412/99/537147/brg-akan-restorasi-930.000-ha-lahan-gambutdi-riau>.
- Rachbini, Didik. (1996). *Ekonomi Politik: Paradigma, Teori dan Perspektif Baru*. Jakarta: Cides
- Lee, S, Jin & Yoo, D, Sang. (2012). The Adoption of Collaborative Governance Institutions: The EPA-States Performance Partnerships Agreements. *International Review Of Public Administration*,17(2),143-61.
- Mulawarman, Irwan. (2018). Komoditas Kelapa Sawit Masing Topang Struktur Ekonomi Riau. Retrieved February 2, 2018, from <https://www.halloriau.com/read-ekonomi-91478-2017-03-21-komoditas-kelapa-sawit-masih-topangstruktur-ekonomi-riau.html>
- Pratikno. (2007). Governance dan Krisis Teori Organisasi. *Jurnal Administrasi Kebijakan Publik*,12(2). Yogyakarta: MAP UGM
- Sarantakos, Sotirius. (1993). *Social Research*. Australia: Machmillan Education Australia PTY LTD.
- Silvia, Chris. (2011). *Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership*. State and Local Government Review. Vol. 43 (1), hlm, 66-71
- Suhnyuk, Kim. (2010). Collaborative Governance in South Korea: Citizen Participation in Policy Making and Welfare Service Provision. *Asian Perspective*, 34(3), 165-190: Lynne Rienner Publisher

Peraturan perundang- undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2014 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Badan Restorasi Gambut

Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pembangunan Hutan Tanaman Industri