

Poin-Poin Kunci

Sejarah Klientelisme. Masyarakat Indonesia telah lama dibentuk oleh pola hubungan patron-klien. Rezim penjajahan Belanda dan kepemimpinan Presiden Sukarno dan Suharto membatasi tumbuhnya tekanan masyarakat untuk membatasi politik klientelistik.

Pemilu multipartai di Indonesia semakin mengokohkan klientelisme, karena politik uang mendominasi pemilihan calon dan kesuksesan mereka dalam pemilu tergantung pada apakah mereka mampu menggalang dana kampanye yang besar.

Desentralisasi telah memicu hubungan klientelistik antara politisi lokal yang ingin berkuasa dengan kalangan usaha, yang mendukung mereka dengan dana sebagai imbalan atas akses ke lahan untuk usaha kehutanan, agribisnis dan pertambangan.

Impunitas dan ilegalitas korporat yang ditimbulkan memungkinkan perusahaan untuk menghindari hukum dan kebijakan yang ditujukan untuk melindungi hutan dan hak asasi manusia, yang telah menyebabkan deforestasi yang cepat, dan perampasan terhadap puluhan ribu penduduk pedesaan Indonesia.

Upaya-upaya perdagangan dan bantuan untuk menekan deforestasi gagal karena tidak mempertimbangkan realitas-realitas politik ini tetapi mengandalkan administrasi dan aturan hukum untuk mengatur apa yang dilakukan perusahaan. Legislasi deforestasi sisi permintaan baru-baru ini masih tetap menggunakan pendekatan berbasis legalitas yang sama.

Lembaga bantuan publik dan swasta perlu menargetkan reformasi tata kelola jangka panjang untuk memerangi korupsi dan klientelisme dengan mendukung masyarakat sipil, meningkatkan transparansi dan mendorong reformasi pemilu.

Pengarahannya ini merangkum temuan-temuan utama dari sebuah laporan baru yang menjelaskan dinamika politik yang membentuk pengelolaan sumber daya alam di Indonesia.



Skidder tengah menggugur di konsesi penebangan PT Roda Mas Timber Kalimantan, Mahakam Ulu, Kalimantan Timur, Indonesia. Foto: Angus MacInnes, FPP

Menyatukan berbagai studi akademik dan studi-studi yang dilakukan NGO tentang perjuangan keras atas penguasaan tanah, kayu dan sumber daya alam lainnya di kawasan hutan Indonesia, laporan ini memberikan panduan yang dapat dimanfaatkan tentang praktik 'politik hutan' Indonesia dan insentif yang dihasilkannya, dan menawarkan berbagai pedoman untuk merancang intervensi yang dapat menjalin keterlibatan lebih baik dengan cara sektor ini beroperasi di dunia nyata. Laporan tersebut menunjukkan bahwa hubungan timbal balik klientelistik informal antara aktor politik, birokrat dan pelaku ekonomi – yang melibatkan pertukaran keuntungan timbal balik – merupakan ciri tata kelola yang tersebar luas di Indonesia, dan menjelaskan bagaimana hal itu melemahkan tata kelola sumber daya alam dan hutan.

¹ Profesor Antropologi Komparatif, Universitas Amsterdam & Peneliti Senior, Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, Universitas Leiden, surel: w.j.berenschot@uva.nl; Profesor Politik, Sekolah Coral Bell Bidang Asia Pasifik, Universitas Nasional Australia, surel: edward.aspinall@anu.edu.au; Penasihat Kebijakan Senior, Forest Peoples Programme, surel: marcus@forestpeoples.org; Staf Projek, Forest Peoples Programme surel: angus@forestpeoples.org

Sering teramati bahwa inisiatif untuk memperkuat tata kelola dan mendorong pembangunan berkelanjutan di sektor kehutanan Indonesia memiliki efek jangka panjang yang terbatas. Dampak terbatas dari reformasi semacam itu, menurut laporan tersebut, tidak hanya berasal dari fitur sistem penguasaan tanah atau kegagalan teknis di Indonesia, tetapi juga berasal dari salah satu masalah utama: karakter ekonomi politik Indonesia. Inisiatif di sektor kehutanan yang bertujuan untuk meningkatkan tata kelola sumber daya alam dan mendorong pembangunan berkelanjutan bergantung pada para aktor – birokrat, politisi dan pelaku bisnis – yang mendapatkan insentif kuat untuk bertindak dengan cara yang bertentangan dengan tujuan tersebut. Inisiatif reformasi cenderung berfokus pada penciptaan perubahan hukum dan kebijakan dalam konteks di mana banyak aktor berpengaruh memiliki kepentingan individu dan kolektif dalam menolak penerapan hukum dan kebijakan yang, sebagai hasilnya, seringkali tidak secara langsung relevan dengan bagaimana tanah dan sumber daya hutan benar-benar dialokasikan dan dieksploitasi. Sebaliknya, yang terjadi di lapangan didikte oleh praktik dan hubungan yang tertanam kuat yang berlangsung di luar dan seringkali bertentangan dengan hukum. Sebagian besar program reformasi terkait hutan berangkat dari pola pikir hukum-birokrasi yang mengasumsikan bahwa untuk setiap masalah ada penyelesaian hukumnya, dan entah menutup mata terhadap struktur insentif yang mengarahkan tindakan di lapangan, atau berangkat dengan asumsi penuh harapan bahwa tujuan mulia mereka akan meyakinkan mitra lokal untuk memperbaiki praktik-praktik mereka. Pendekatan seperti ini umumnya berujung pada kekecewaan.

Tantangan mendesak yang dihadapi sektor kehutanan Indonesia – deforestasi, kebakaran, pelanggaran hak asasi manusia, konflik sosial, hilangnya keanekaragaman hayati, perubahan iklim – memerlukan pendekatan yang berbeda. Insentif yang dihasilkan oleh fitur-fitur kunci ekonomi politik Indonesia, seperti interaksi bisnis-politik yang bersifat kolusif, telah lama diperhatikan oleh para sarjana dan pengamat politik kehutanan Indonesia lainnya, tetapi jarang diintegrasikan ke dalam analisis yang kohesif atau ditanggapi dengan serius oleh pembuat kebijakan dan donor sebagai dasar intervensi kebijakan. Tantangan untuk mendorong pembangunan berkelanjutan harus menghadapi kenyataan bahwa pejabat dan pemangku kepentingan lainnya menghadapi tekanan kuat untuk mengelakkan kebijakan dan terlibat dalam kesepakatan di bawah meja yang melemahkan implementasi hukum dan peraturan. Dibutuhkan perjuangan berat untuk bekerja menuju reformasi yang sistemik.

Dengan mengingat tujuan ini, laporan ini menawarkan panduan untuk memahami dan mengatasi karakter pengelolaan sumber daya alam di Indonesia sebenarnya yang ada di lapangan. Dalam sejumlah bab singkat, laporan ini menawarkan hal-hal berikut:

- Membahas akar sejarah pengelolaan sumber daya alam Indonesia, yang menunjukkan bahwa pola perkembangan sejarah Indonesia selama ini telah menghambat munculnya kekuatan-kekuatan sosial yang berkepentingan dan memiliki



*Deforestasi dan perampasan datang seiring munculnya jalan-jalan ini.
Foto: Mighty Earth*

kapasitas untuk memperkuat supremasi hukum dan mereduksi klientelisme. Hasilnya adalah Indonesia memasuki era demokrasi pada tahun 1998 dengan pola interaksi yang sangat kolusif antara dunia bisnis dan politik yang sudah mengakar kuat, dan dengan hubungan personal dan klientelistik yang merasuki sendi-sendi negara dan masyarakat.

- Laporan ini membahas karakter politik pemilu yang muncul setelah Indonesia melakukan demokratisasi pada tahun 1998. Sistem pemilu Indonesia telah didominasi oleh klientelisme elektoral – pertukaran keuntungan materi tertentu untuk meraup dukungan politik seperti suara dan dana kampanye. Dalam versi Indonesia, kompetisi pemilu yang klientelistik telah mengambil bentuk yang sangat individual dan personal – dengan aktor utama dalam kompetisi politik adalah calon-calon individual dan bukan partai politik, dan calon-calon tersebut selanjutnya membangun tim kampanye pribadi atau membajak sistem sosial, agama, dan birokrasi yang ada serta jaringan dan organisasi lainnya untuk tujuan memenangi pemilu. Biaya tinggi yang dibebankan sistem ini kepada para politisi menghasilkan hubungan yang erat antara elit politik dan elit ekonomi, yang kemudian mendorong dominasi para elit dalam pengambilan kebijakan dan penegakan, yang memperumit tata kelola sumber daya alam Indonesia.
- Laporan ini memberikan tinjauan singkat tentang kebijakan dan ketentuan hukum yang relevan yang membentuk pengelolaan sumber daya alam di Indonesia, dengan fokus khusus pada akses ke lahan. Tinjauan ini menekankan dampak jangka panjang dari sejarah penjajahan, yang masih mempersulit penguasaan tanah di Indonesia masa kini. Di saat yang sama, negara Indonesia sendiri memiliki berbagai peraturan – seperti prosedur perizinan, persyaratan bagi perusahaan untuk mendapatkan persetujuan masyarakat, dan mekanisme bagi hasil – yang dapat, secara teori, melindungi sumber daya alam, mencegah deforestasi dan melindungi kepentingan masyarakat pedesaan.



Kayu hasil pembukaan hutan di konsesi sawit PT Papua Alam Lestari. Foto: Mighty Earth

- Namun, dalam praktiknya, terdapat kesenjangan yang besar antara peraturan-peraturan negara ini dengan kenyataan. Analisis kami terhadap karakter politik pemilu menunjukkan mengapa undang-undang dan peraturan seringkali tidak membawa dampak yang diharapkan. Hubungan kolusi bisnis-politik yang muncul karena biaya kampanye pemilu yang mahal, melemahkan kemampuan negara Indonesia untuk mengimplementasikan kebijakan dan peraturannya. Aturan-aturan ini terkadang dilaksanakan dengan setia, tetapi seringkali akhirnya dirusak oleh hubungan kolusi antara pelaku politik dan bisnis. Kami membahas dua mekanisme yang memunculkan kesenjangan antara kebijakan di atas kertas dan kebijakan di lapangan: manipulasi pembuatan kebijakan (*backdooring of the law*) dan pengelakan peraturan di lapangan melalui hubungan timbal balik yang kolusif antara pelaku usaha dan otoritas negara setempat.
 - Laporan ini membahas bagaimana pengelakan peraturan negara lewat kolusi ini berlangsung. Regulasi negara sering dibuat tidak efektif oleh kolusi informal antara aktor korporat, elit politik, dan pejabat negara. Aktor korporat di seluruh Indonesia menggunakan berbagai jenis bujukan – mulai dari memberi suap hingga mendanai kampanye pemilu hingga menempatkan purnawirawan militer atau jenderal polisi pada dewan penasehat dan dewan pembina perusahaan – untuk mendapatkan hak istimewa dan dukungan regulasi dari otoritas negara. Meskipun hubungan timbal balik ini terjadi di semua tingkatan, mereka sangat umum terjadi di tingkat pemerintah daerah. Selain itu, ada banyak indikasi bahwa perwakilan perusahaan di tingkat lokal (seperti manajer perkebunan) secara aktif mengupayakan hubungan kolusi ini untuk melindungi dan memajukan bisnis mereka dalam konteks di tengah bahaya yang terus-menerus ditimbulkan oleh ketidakpastian hukum dan protes masyarakat. Dengan cara ini, persengkokolan informal memungkinkan aktor korporat untuk memanfaatkan sekaligus menghindari hukum: perusahaan mendapat manfaat dari cara hukum dan peraturan melegitimasi perampasan; mereka juga seringkali menghindari kendala dan kewajiban yang lebih berat yang muncul dari undang-undang dan peraturan yang sama.
 - Kami menggunakan analisis ini untuk menjelaskan mengapa prakarsa lembaga bantuan multilateral dan bilateral serta perwalian dan yayasan amal untuk memperkuat pengelolaan sumber daya alam Indonesia seringkali mengalami kegagalan. Kami mengkaji tiga contoh terbaru tentang bagaimana karakter ekonomi politik Indonesia melemahkan inisiatif-inisiatif tersebut: program sertifikasi kelapa sawit ISPO, Kemitraan Karbon Hutan Kalimantan, dan upaya-upaya untuk menekan pembalakan liar. Kendala umum yang dihadapi oleh ketiga inisiatif tersebut adalah dampak dari hubungan timbal balik klientelistik informal antara birokrat, aktor politik, dan lembaga pelaksana. Kasus-kasus ini menggambarkan bagaimana dinamika klientelistik yang dibahas dalam laporan ini melemahkan upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya alam. Kami menyimpulkan bahwa pemahaman akan, dan keterlibatan dengan, dinamika-dinamika semacam itu penting untuk meraih tingkat keberhasilan tertentu.
- Berdasarkan temuan-temuan ini, laporan tersebut mengusulkan agar upaya untuk memperkuat tata kelola sumber daya alam harus terlibat secara lebih sadar dan aktif dengan dinamika klientelistik informal seperti yang diuraikan dalam laporan kami. Tantangan untuk memperkuat pengelolaan sumber daya alam di Indonesia adalah sebuah masalah aksi kolektif yang masif: sementara para pelaku mungkin secara pribadi ingin mematuhi peraturan dan prosedur yang ketat, mereka terikat dalam hubungan yang membuat mereka sulit melakukannya. Untuk mengatasi masalah aksi kolektif ini, penting untuk memperhatikan struktur insentif yang dihasilkan oleh dinamika-dinamika tersebut, dengan fokus khusus pada upaya mengidentifikasi elemen-elemen dari struktur insentif ini yang dapat diperbaiki, dibalikkan, atau setidaknya dipengaruhi oleh intervensi dari luar. Mengambil pendekatan ini mungkin berarti memperhatikan faktor-faktor, yang pada



Satu keluarga suku adat Marindi di Merauke, yang hutannya diambil alih untuk usaha penebangan oleh PT Papua Agro Lestari. Foto: Mighty Earth

pandangan pertama, tampak tidak terkait dengan pengelolaan sumber daya alam, seperti pendanaan kampanye dan pembelian suara. Singkatnya, kami menyerukan sebuah 'pendekatan yang peka terhadap informalitas' untuk pengelolaan sumber daya alam. Pendekatan seperti ini memiliki tiga elemen utama:

- **Mereformasi struktur insentif.** Saat menangani masalah aksi kolektif seperti yang dijelaskan dalam laporan ini, logika analisis kami menunjukkan perlunya mencari solusi yang akan mengtransformasi insentif dengan cara yang memudahkan para aktor untuk berkoordinasi seputar bentuk baru perilaku politik. Tantangan utamanya, dengan kata lain, adalah tidak (hanya) menghasilkan kebijakan baru yang secara langsung mengatasi krisis deforestasi dan perampasan, tetapi juga mencari cara untuk mendorong kepatuhan terhadap kebijakan. Melakukan hal ini membutuhkan pengetahuan akan struktur insentif yang dijelaskan dalam laporan kami, dan menggunakan analisis ini untuk mengidentifikasi peluang untuk mengubah struktur insentif ini secara bertahap. Sederhananya, strategi seperti itu melibatkan penerapan langkah-langkah yang akan menguntungkan (mendorong) upaya mematuhi kebijakan sumber daya alam dan merugikan upaya mengabaikan atau mengelak dari kebijakan tersebut. Kami membahas tiga contoh reformasi dimaksud: reformasi audit korporat, reformasi sistem pemilu, dan pengurangan pembelian suara.
- **Meningkatkan pemantauan.** Pemantauan yang lebih ekstensif terhadap praktik korporat – tidak hanya oleh pemerintah Indonesia dan NGO tetapi juga oleh perusahaan konsumen yang berkomitmen terhadap keberlanjutan – sangat dibutuhkan. Pelanggaran-pelanggaran korporat yang dibahas dalam laporan ini lebih mungkin untuk dicegah dan setidaknya dapat dicegah sebagian jika lebih sering diekspos ke publik Indonesia.

- **Memperkuat kekuatan penyeimbang.** Tata kelola yang lebih terikat aturan kemungkinan besar akan muncul dalam ruang sipil yang relatif pluralistik di mana banyak kelompok kepentingan dan organisasi sosial melakukan advokasi untuk memajukan kepentingan dan preferensi anggota mereka melalui proses kebijakan. Lanskap masyarakat sipil yang sebagian besar terdiri dari kelompok-kelompok yang memandang politisi sebagai pelindung potensial tidak akan pernah mampu memberikan tantangan berkelanjutan terhadap pola tata kelola klientelistik. Penguatan masyarakat sipil sangat dibutuhkan, dan akan melibatkan penguatan organisasi keadilan sosial yang ada dan konstituen publik untuk hak asasi manusia dan perlindungan lingkungan, memperluas penyediaan bantuan hukum, dan mempertahankan kebebasan berekspresi.

Pendekatan yang sensitif terhadap informalitas dengan tiga elemen ini tidak memberikan jaminan keberhasilan. Ini bisa menjadi proses yang panjang dan tidak pasti bagi pemerintahan untuk mewujudkan transisi dari aturan klientelistik dan personalistik ke sistem yang lebih terprogram dan terikat aturan – transisi itu masih jauh dari selesai bahkan di negara-negara dengan demokrasi paling terkonsolidasi di dunia. Logika klientelisme, yang menghubungkan aktor politik dan pelaku ekonomi melalui hubungan informal yang saling menguntungkan, sangat sulit dipatahkan begitu sistem tersebut terbentuk dan berjalan. Di saat yang sama, menyadari besarnya tantangan di depan masih lebih baik daripada mengabaikannya begitu saja. Politik klientelistik dan hubungan kolusi terkait antara dunia usaha dan dunia politik yang mendorong deforestasi dan perampasan tidak boleh diperlakukan sebagai sekadar cuplikan latar belakang yang dapat diabaikan atau hilang tanpa diupayakan. Sebaliknya, kesadaran akan dinamika-dinamika ini harus mendorong inisiatif-inisiatif di sektor ini. Mengenali sumber masalah secara jernih setidaknya merupakan titik awal untuk merancang upaya-upaya yang dapat membantu menuju pengelolaan sumber daya alam Indonesia yang lebih baik.