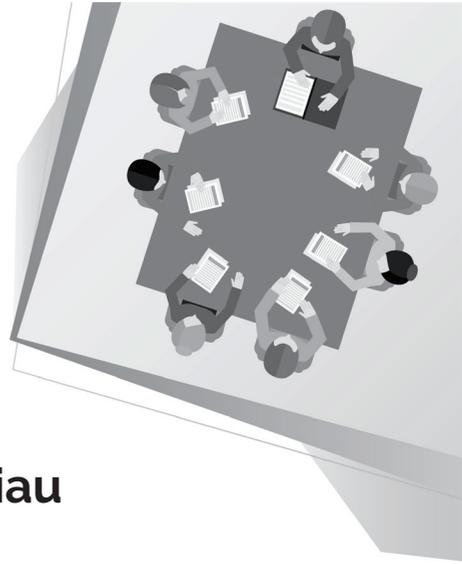


## BAB II

# Antara Ekonomi, Lingkungan Hidup, dan Demokrasi Deliberatif: Sebuah Evaluasi Institusi di Riau



Wahyu Prasetyawan

### A. Pengantar

Pengelolaan lingkungan hidup hampir selalu menyangkut dua aktor utama, manusia dan bukan-manusia. Tulisan ini membahas dinamika manusia, sebagai aktor, dan hubungan mereka dengan lingkungan hidup untuk memahami demokrasi deliberatif. Secara lebih khusus, tulisan ini menganalisis tarik-menarik antara beberapa aktor politik yang menjadi pemangku kepentingan dari pengelolaan lingkungan hidup. Para aktor politik tersebut adalah elite yang berada di pemerintah pusat dan daerah, rakyat yang dalam pengertian luas mencakup mereka yang sudah lama tinggal di dalam atau sekitar hutan, serta lembaga masyarakat sipil. Negosiasi atau bentuk ekstremnya adalah konflik kepentingan selalu menjadi inti dari pengelolaan lingkungan hidup. Pengambilan keputusan dalam bidang lingkungan hidup memiliki aspek majemuk karena tidak hanya menyangkut manusia dengan sistem sosial, ekonomi, dan politik, tetapi juga sumber daya lingkungan hidup.

Dalam tulisan ini masalah yang dibahas terutama pengelolaan sumber daya lingkungan oleh manusia yang mencakup sistem sosial,

---

W. Prasetyawan

Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, e-mail: wprasetyawan@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Prasetyawan, W. (2023). Antara ekonomi, lingkungan hidup dan demokrasi deliberatif: sebuah evaluasi institusi di Riau. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (17–40). Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c581 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

ekonomi, dan politik. Ketiga sistem tersebut dalam tulisan ini dipahami dari perspektif *institutional economics* (ekonomi institusional), seperti yang dikemukakan oleh North (1990); Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Selain dari perspektif ekonomi institusional, tulisan ini juga mendiskusikan demokrasi deliberatif dari perspektif yang dikembangkan oleh Dryzek (1990, 2013). Pertanyaan utama tulisan ini adalah apakah desain institusi yang menjadi landasan beroperasinya pengelolaan sumber daya lingkungan hidup di Riau memberikan kesempatan penyaluran suara bagi rakyat biasa sehingga demokrasi deliberatif dapat terwujud.

Lebih jauh lagi, tulisan ini menelisik sejauh mana institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan lebih menguntungkan elite ketimbang rakyat. Asumsi awal tulisan ini adalah bahwa institusi-institusi yang sekarang ada, dan yang menjadi landasan operasi pengelolaan sumber daya hutan, hanya sedikit memberikan akses bagi keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan; bahwa institusi-institusi yang sekarang ada lebih banyak memberikan manfaat kepada kelompok elite. Karena institusi-institusi yang mengatur beroperasinya pengelolaan sumber daya hutan lebih banyak memberikan akses, suara, dan keuntungan bagi elite, jelas sekali bahwa demokrasi deliberatif belum terjadi di Riau.

Indonesia merupakan pemain penting di tingkat dunia dalam industri kelapa sawit. Indonesia dapat mengembangkan industri kelapa sawit karena memiliki ketersediaan lahan yang sangat luas. Ketersediaan lahan di luar Pulau Jawa, seperti Pulau Sumatra, membuka kemungkinan bagi Indonesia untuk melakukan ekspansi. Riau yang semula menjadi pusat industri pulp dan kertas, secara perlahan bergeser menjadi perkebunan kelapa sawit. Ini sejalan dengan tujuan Pemerintah Indonesia untuk menjadikan Indonesia pemain industri kelapa sawit besar di dunia. Tujuan tersebut menjadikan Indonesia sebagai lokasi untuk investasi kelapa sawit, terutama karena ketersediaan lahan yang luas tersebut. Walaupun lahan—sebetulnya hutan yang nantinya dialihfungsikan—cukup tersedia, tetapi kapital yang diperlukan tidak selamanya tersedia di dalam negeri. Ini artinya

Indonesia sejak awal bukan hanya mengandalkan kapital dalam negeri untuk mengejar pertumbuhan industri ini. Kapital asing juga diperlukan untuk mengejar pertumbuhan industri kelapa sawit.

Pertumbuhan industri pulp dan kertas serta kelapa sawit di Riau membawa konsekuensi bagi pengelolaan lingkungan hidup karena ekspansi perkebunan memerlukan lahan yang sangat luas. Pembukaan lahan, baik untuk hutan tanaman industri (HTI) atau perkebunan skala besar kelapa sawit menimbulkan dua masalah lingkungan, deforestasi dan asap. Kedua masalah tersebut saling berhubungan karena pembukaan lahan, yang menjadi salah satu penyebab deforestasi, dapat dilakukan dengan cara membakar. Polusi asap itu muncul sebagai akibat dari pembukaan lahan dengan cara membakar lahan-lahan yang ada. Studi-studi yang dilakukan oleh para ahli sudah menemukan hubungan yang pasti antara pembakaran lahan dan perusahaan-perusahaan kelapa sawit (Sawit Watch, 2007, 1; Walhi dkk., 2009). Berdasarkan data satelit, diperkirakan 80% dari api yang terjadi di lahan-lahan konsesi perkebunan dilakukan oleh perusahaan kelapa sawit atau subkontraktor yang disewa oleh perusahaan (Varkkey, 2012). Tujuan pembakaran lahan tersebut adalah untuk menekan biaya pembukaan lahan karena cara ini dianggap lebih murah dibandingkan dengan cara lainnya (Varkkey, 2012).

## **B. Demokrasi Deliberatif dan Institusi**

Tulisan ini menakar sejauh mana demokrasi deliberatif dapat diterapkan pada pengelolaan lingkungan hidup, termasuk di dalamnya pengelolaan sumber daya hutan, dengan menganalisis kasus polusi asap. Polusi asap yang kerap terjadi di Riau menjadi persoalan penting karena sangat erat terkait dengan deforestasi dan peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah (RTRW) di Riau. Untuk memahami polusi asap yang selalu terjadi di Riau, yang asapnya menyebar hingga ke negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura, tulisan ini mendiskusikan mengenai demokrasi deliberatif dalam bidang lingkungan hidup.

Untuk memahami mengenai demokrasi deliberatif dan lingkungan hidup, lebih jauh tulisan ini menitikberatkan pemahaman mengenai institusi seperti yang dipahami dalam literatur mengenai *new institutional economics* (NIE, ekonomi institusional baru). Tulisan ini akan mengikuti dengan sedikit memodifikasi tradisi NIE dalam pengertiannya tentang institusi seperti yang dirumuskan oleh seorang pakarnya yang paling berpengaruh, yaitu Douglass North. Karena dalam kajiannya North kurang memberikan perhatian kepada politik, tulisan ini juga mempertimbangkan perspektif politik mengenai institusi seperti yang dikembangkan oleh Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Selain memakai perspektif dari ilmu ekonomi institusional, tulisan ini juga memakai pemahaman demokrasi deliberatif seperti yang diajukan oleh Dryzek (1990, 2013). Singkatnya, tulisan ini berupaya menggabungkan dua perspektif keilmuan yang berbeda untuk dapat memahami secara komprehensif polusi asap yang terjadi di Riau. Alasan menggabungkan kedua pendekatan tersebut karena tulisan ini akan menakar institusi-institusi yang dijadikan pijakan bagi pengambilan keputusan mengenai pengelolaan sumber daya hutan. Lebih jauh lagi, tulisan ini juga akan melihat sejauh mana institusi tersebut lebih banyak memberikan keuntungan bagi para elite.

Dalam beberapa karyanya, Dryzek mendorong demokrasi deliberatif untuk masalah lingkungan. Menurutnya, institusi deliberatif menawarkan suatu konsep yang disebutnya “rasional secara ekologi” yang lebih efektif dibandingkan dengan mekanisme sosial lainnya, termasuk institusi demokrasi liberal (Smith, 2001). Dryzek menempatkan rasionalitas ekologi (*ecological rationality*) guna mendapatkan interaksi yang saling menguntungkan antara ilmu pengetahuan mengenai ekologi dengan moral dan filsafat politik. Skema yang diajukan Dryzek dalam bukunya *Rational Ecology* (1987, 55–60) tampak menempatkan kita pada pilihan-pilihan sosial yang dapat diturunkan dari rasionalitas ekologis, serta dapat diaplikasikan pada masyarakat (mengekologikan masyarakat, *ecologization of society*); ekonomi (*ecologization of the economy*); dan politik (*ecologization of politics*). Dia memberikan pengertian rasionalitas ekologi sebagai “kemampuan

ekosistem secara konsisten dan efektif untuk memberikan dukungan kehidupan secara baik bagi manusia” (Dryzek, 1987, 36).

Menurut Dryzek (1987), konsep rasionalitas ekologi menyediakan infrastruktur bagi masyarakat, yaitu sebagai tempat manusia tumbuh bersama dengan komponen biotik dan abiotik lainnya secara paralel. Dryzek (1987, 26) mengakui adanya masalah ekologi, yang didefinisikannya sebagai “adanya perbedaan antara yang ideal dengan keadaan sekarang yang berakar dari adanya interaksi antara sistem alam dengan sistem manusia”. Baginya, sistem kapitalisme liberal sangat tidak sensitif terhadap persoalan lingkungan hidup; namun dia juga menilai kapitalisme liberal merupakan fakta politik saat ini (Dryzek, 2013, 231). Selain itu, ia juga mengakui isu-isu lingkungan hidup memiliki ketidakpastian dan kompleksitas yang tinggi, yang lebih jauh lagi dibesar-besarkan sebagai sistem ekologi yang berinteraksi dengan sistem sosial, ekonomi, dan politik (Dryzek, 2013, 234).

Keterbatasan demokrasi liberal dalam pengelolaan masalah lingkungan hidup membuat banyak pihak mempertimbangkan demokrasi deliberatif sebagai salah satu cara melengkapi kekurangan demokrasi liberal, termasuk Dryzek. Dia melihat, dari sifat pragmatis pada demokrasi dapat ditawarkan suatu wacana mengenai prosedur untuk menyelesaikan masalah atau sengketa atas lingkungan melalui kerja sama untuk mencari jalan keluar. Namun, menurutnya, prosedur-prosedur tersebut yang mencakup dialog kebijakan, mediasi lingkungan, deliberasi anggota masyarakat, jejaring tata kelola, dan dialog di tingkat masyarakat sering kali cakupannya terbatas dan dibatasi oleh konteks struktural di mana pun cara tersebut dilakukan (Dryzek, 2013, 235).

Dalam tulisan ini, demokrasi deliberatif didefinisikan sebagai *mutual communication that involves weighing and reflecting on preferences, values, and interests regarding matters of common concern* (komunikasi timbal balik yang mencakup pada penekanan dan refleksi atas preferensi, nilai, dan kepentingan yang menjadi kepentingan bersama) (Bachtiger dkk., 2018, 2). Inti dari demokrasi deliberatif seperti rumusan Bachtiger dkk. tadi adalah diskusi dan bukan pengambilan suara.

Karena adanya diskusi, demokrasi deliberatif dianggap memberikan kesempatan untuk mendiskusikan masalah lingkungan hidup yang menjadi perhatian bersama. Dalam pengertian demokrasi deliberatif, diberikan penekanan pada *mutual respect* atau respek timbal balik antara kelompok yang memiliki kekuasaan atau kekuatan lebih dan kelompok yang sedikit atau bahkan tidak memiliki kekuasaan atau kekuatan. Respek timbal balik ini mampu mendorong pertukaran ide yang jujur dan bebas. Demokrasi deliberatif memberikan suatu keadaan yang memungkinkan aktor-aktor yang terlibat dapat memperluas wawasan dengan cara belajar dari aktor-aktor lainnya. Dalam demokrasi deliberatif, secara ideal, diharapkan akan terjadi suatu pertukaran informasi di antara para aktor-aktor yang terlibat. Lebih jauh lagi, proses deliberasi memungkinkan para aktor untuk saling mendengarkan pengalaman-pengalaman dari orang lain. Demokrasi deliberatif, selanjutnya juga memberikan tekanan kepada absennya tindakan kekerasan.

Eksternalitas negatif adalah salah bentuk kegagalan pragmatisme pasar dalam masalah lingkungan. Eksternalitas negatif merupakan dampak yang tidak diharapkan sebagai akibat dari kegiatan ekonomi kepada pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dengan aktivitas ekonomi tersebut. Sebagai contoh, pembukaan lahan untuk hutan tanaman industri (HTI) atau perkebunan kelapa sawit dengan cara membakar menimbulkan eksternalitas negatif. Pada kasus eksternalitas negatif yang berasal dari kegiatan perkebunan besar, seperti HTI atau kelapa sawit, hal itu dilakukan oleh perusahaan. Bentuk eksternalitas negatif dapat bermacam-macam kerusakan lingkungan mulai dari pencemaran air sungai dan polusi asap. Polusi asap yang merupakan salah satu bentuk eksternalitas negatif menimbulkan dampak yang merugikan bagi banyak anggota masyarakat. Lebih jauh lagi, asap tersebut bahkan melintasi batas negara Indonesia dan menyeberang ke negara tetangga seperti Singapura atau Malaysia. Selain asap mampu menyeberang Malaysia atau Singapura, yang lebih memprihatinkan adalah dampak kegiatan pembukaan lahan bagi masyarakat sekitarnya,

termasuk masyarakat adat lokal yang sama sekali tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi HTI atau perkebunan kelapa sawit.

Sebagian besar masyarakat Riau kerap menerima dampak asap sebagai akibat adanya pembukaan lahan oleh pengusaha HTI untuk perkebunan kelapa sawit. Selain asap, masalah lingkungan lainnya seperti banjir juga dapat saja memperburuk kehidupan sebagian besar masyarakat sehari-hari karena ada di antara mereka yang menyandarkan pendapatannya dari sungai, danau, atau anak sungai. Sangat mungkin setiap musim hujan wilayah mereka akan terkena banjir.

Masalah asap yang ditimbulkan dari pembukaan hutan dan lahan sudah lama terjadi dan hingga kini belum dapat diselesaikan dengan cara yang komprehensif. Masalah ini menunjukkan bahwa proses demokrasi liberal di Riau, yang cenderung prosedural seperti di tempat-tempat lain di Indonesia, beserta mekanisme pasar yang menjadi landasan beroperasinya HTI dan perkebunan kelapa sawit, terbukti belum mampu menyelesaikan masalah lingkungan hidup, termasuk eksternalitas negatif yang ditimbulkannya. Walaupun Presiden Joko Widodo pernah berkunjung langsung dan memerintahkan kepada para pihak yang berkepentingan untuk dapat menangani masalah asap, masalah ini hanya berkurang sebentar untuk kemudian meningkat kembali. Dengan kata lain, masalah asap ini memperlihatkan masalah lingkungan yang sangat kompleks dan memiliki tingkat ketidakpastian yang sangat tinggi.

Pertanyaannya, jika demokrasi liberal dan mekanisme pasar tidak dapat mengurangi pembakaran hutan dan lahan yang menimbulkan asap dan sudah lama tidak dapat diselesaikan, adakah cara lain yang layak dipertimbangkan? Pada titik ini, ketika ada ketidakpastian dan risiko yang tinggi, prosedur deliberatif dapat memberikan suatu peluang yang lebih menjanjikan dan layak untuk dicoba. Seperti telah dijelaskan di atas, dalam suatu proses deliberasi, aktor-aktor yang terlibat dapat bertukar pendapat secara lebih demokratis dan pada batas tertentu dapat mengabaikan perbedaan tingkatan pendapatan, tingkat sosial, dan akses politik. Selain itu, proses ini juga membuka kemungkinan adanya mekanisme pertukaran informasi antara orang

biasa dan para ahli sehingga terdapat suatu keadaan di mana batas-batas orang biasa dan ahli dapat dirumuskan ulang (Barry, 1999). Mekanisme ini diharapkan dapat mengatasi persoalan koordinasi.

### **C. Desain Institusi**

Desain institusi bukanlah hal yang mudah untuk dibuat, termasuk juga desain untuk demokrasi deliberatif. Demokrasi deliberatif lebih menekankan pertemuan-pertemuan tatap muka yang intim, apalagi jika dapat dilakukan secara periodik dalam jangka waktu tertentu, dan dalam suatu unit serta skala politik kecil. Dengan cara seperti itu dapat dilakukan pengambilan keputusan dengan melibatkan banyak aktor dan dimungkinkan terjadinya pertukaran informasi dari berbagai pihak, pihak yang memiliki otoritas, pengetahuan, dan pihak yang paling terdampak atas pengambilan keputusan dalam bidang lingkungan hidup. Dalam konteks Indonesia, sejak 2001 sudah diberlakukan kebijakan desentralisasi yang memberikan ruang lebih banyak bagi politisi lokal untuk mengambil keputusan untuk masalah-masalah yang muncul di daerahnya. Logika kebijakan desentralisasi adalah menganggap aktor lokal lebih mengetahui masalah-masalah, baik sosial, ekonomi, maupun politik, yang mereka hadapi sendiri, dan sebaiknya mereka diberikan ruang politik yang lebih luas untuk mengatur sendiri. Meskipun demikian, dari kebijakan desentralisasi masih muncul setidaknya dua masalah penting. Pertama, pemerintah daerah cenderung memperbesar kewenangannya, bahkan dalam kasus tertentu seperti yang dikaji dalam tulisan ini. Kebijakan desentralisasi memberikan kewenangan lebih luas, tetapi peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah tidak dapat bertentangan dengan aturan pemerintah pusat. Kedua, untuk menghadapi masalah lingkungan, skala pemerintah lokal dianggap masih belum cukup. Seperti telah dikemukakan sebelumnya, masalah lingkungan hidup sejatinya sangat kompleks dan memiliki tingkat risiko dan ketidakpastian yang tinggi. Bayangkan, bagaimana mungkin pemerintah lokal berhadapan dengan perusahaan multinasional yang operasinya bukan hanya di Indonesia, melainkan juga di negara lain-lain.

Pada titik ini, desain institusi menjadi masalah yang besar karena pemerintah lokal tidak memiliki posisi tawar yang cukup untuk berhadapan dengan korporasi domestik dengan kapital besar ataupun korporasi multinasional. Singkat kata, pembahasan mengenai desain institusi akan membuka peluang untuk mengetahui proses terbentuknya institusi tersebut dan aktor-aktor politik yang terlibat. Dengan demikian, proses tawar-menawar atau bahkan konflik yang terjadi di antara aktor-aktor yang berasal dari komunitas politik, latar belakang, dan kepentingan berbeda dapat dipetakan dengan baik.

Pada dasarnya, institusi-institusi yang menjadi pijakan beroperasinya pengelolaan lingkungan hidup merupakan suatu rumusan yang dapat memenuhi kepentingan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya. Walaupun pembahasan desain institusi akan membuka peluang lebih dalam mengenai dinamika politik, pembahasan mengenai desain institusi masih belum cukup banyak dikembangkan. Jika dikembangkan lebih jauh, suatu pendekatan yang sensitif terhadap ekologi bahkan masih belum dipikirkan, paling tidak untuk kasus Indonesia. Untuk itu, kemudian prinsip-prinsip demokrasi deliberatif membuka sebuah atau bahkan beberapa kemungkinan, seperti mereka yang berbeda pendapat, latar belakang, dan kepentingan terhadap lingkungan suaranya dapat didengar. Namun, perlu diingat juga perlunya sebuah skala dalam persoalan yang akan dibahas karena komunitas politik dalam masalah ekologi tidak dapat dipastikan dan perlu sensitif terhadap cakupan dan skala dari sebuah isu tertentu (Christoff, 1996; Benhabib, 1996, 70).

Dalam pembahasan sebelumnya, karya Dryzek sensitif terhadap persoalan struktur institusi. Dryzek (1990, 430) memperlihatkan ketidakpuasannya terhadap beberapa teori yang menolak terlibat dengan desain institusi dan ia sedikit mendiskusikan tahap awal desain wacana yang “terletak di, dan membantu membuat, sebuah ruang publik di mana warga negara bersatu dalam berhadapan dengan negara”, yang disebutnya sebagai mediasi dan pengaturan negosiasi (Dryzek, 1990, 45–48). Walaupun demikian, ia tetap berhati-hati mengenai adanya kooptasi oleh negara dan perusahaan (Dryzek, 1990, 81).

## D. Desain Institusi Lingkungan di Riau

Sebelum membahas lebih jauh desain institusi yang menangani atau berkaitan langsung dengan pengelolaan lingkungan hidup dan sumber daya hutan di Riau, ada baiknya mendiskusikan pendapat yang diajukan oleh Acemoglu dan Robinson (2012) mengenai institusi dan demokrasi. Mereka mengatakan, institusi, yaitu aturan yang dibuat oleh manusia untuk mengatur tingkah lakunya, sangat penting dalam memahami perkembangan suatu masyarakat, baik secara ekonomi maupun politik.

Pendapat Acemoglu dan Robinson sedikit berbeda dengan North yang menjadi sarjana paling penting dalam hal institusi ekonomi institutional. Jika North (1990) terlihat mengabaikan politik dalam suatu pembentukan institusi, sebaliknya Acemoglu dan Robinson (2012, 2019) malah memberikan porsi yang cukup besar pada dinamika politik untuk memahami suatu institusi. Bahkan, secara lebih jauh keduanya memberikan perhatian khusus pada dinamika politik dalam pembuatan institusi. Acemoglu dan Robinson (2012) membedakan institusi ekstraktif dan institusi inklusif. Institusi ekstraktif didesain untuk mengekstraksi pendapatan dan kesejahteraan hanya pada kelompok tertentu, sementara kelompok lainnya tidak memperolehnya (Acemoglu & Robinson 2012, 76). Sementara itu, institusi yang inklusif memerlukan perlindungan terhadap hak milik semua pihak dan kesempatan ekonomi tidak hanya diberikan kepada kelompok elite semata (Acemoglu & Robinson, 2012, 75).

Sebetulnya jauh sebelum bersama dengan Robinson merumuskan institusi ekstraktif dan inklusif, Acemoglu (2003) sudah terlebih dahulu merumuskan adanya institusi yang baik dan buruk. Acemoglu (2003) menyebutkan tiga karakteristik institusi yang baik, yaitu adanya perlindungan terhadap hak milik sehingga banyak anggota masyarakat yang dapat berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi; adanya pembatasan terhadap kelompok elite atau yang memiliki kekuasaan sehingga mereka tidak mengambil pendapatan dan investasi kelompok lainnya yang lebih lemah, atau menciptakan suatu situasi yang tidak setara; serta adanya kesempatan yang sama bagi sebagian besar

anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi. Sebaliknya, institusi yang buruk adalah kebalikan dari institusi yang baik. Acemoglu (2003) mengatakan, institusi yang buruk memiliki karakteristik, seperti regulasi diberlakukan secara selektif; tidak ada hak milik untuk sebagian besar anggota masyarakat; elite dan kelompok yang berkuasa memiliki kekuatan ekonomi dan politik yang tidak terbatas; hanya ada sebagian kecil anggota masyarakat yang memiliki akses pada modal, pendidikan, dan kesempatan produksi.

Seperti yang dikatakan Dryzek (2013, 234), isu-isu lingkungan memiliki dua karakter, yaitu ketidakpastian dan kompleksitas yang tinggi. Kedua masalah tersebut, menurutnya, muncul karena ada persinggungan antara tiga sistem yang berbeda, yaitu ekonomi, sosial, dan politik. Selanjutnya, dia mengatakan, karena adanya persinggungan di antara ketiga sistem yang berbeda tadi, desain institusi menjadi penting untuk diperhatikan. Lantas apa kaitannya kebakaran hutan dan lahan yang terus-menerus terjadi di Riau dievaluasi dari perspektif ekonomi institusional? Pertama-tama yang harus diperhatikan, persoalan kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan asap tidak serta-merta berdiri sendiri. Kedua, kebakaran hutan dan lahan muncul karena adanya institusi yang buruk atau pada tahap tertentu dapat dikatakan sebagai ekstraktif seperti yang dirumuskan oleh Acemoglu dan Robinson (2012).

Kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dilihat dari permukaan sebagai kegiatan membakar yang dilakukan baik oleh perusahaan ataupun sekelompok orang untuk membersihkan suatu wilayah. Kebakaran hutan dan lahan harus dilihat sebagai sebuah gejala dari institusi-institusi yang melandasi pengelolaan lingkungan hidup. Setidaknya ada tiga masalah yang saling terkait dalam pengelolaan lingkungan dan kebakaran hutan dan lahan. Pertama, adanya institusi yang lemah (Brinks dkk., 2020). Kedua, institusi tersebut tampaknya lebih menguntungkan para elite politik dan pemilik modal. Ketiga, kebijakan desentralisasi memberikan ruang politik lebih besar kepada elite-elite lokal sehingga pemerintah pusat tidak dapat melakukan koordinasi dengan baik karena keduanya memiliki kepentingan yang

berbeda (Warren & Visser 2016, 278). Lemahnya penegakan hukum mengenai moratorium kelapa sawit memperlihatkan kelemahan institusi dan institusi yang sekarang ada lebih menguntungkan elite. Singkatnya, masalah asap ini sesungguhnya berakar pada institusi dan institusi tersebut lemah serta lebih banyak menguntungkan para elite dan pemilik modal.

Untuk mengurai masalah institusi yang terkait langsung dengan persoalan deforestasi, RTRW, dan asap, yang pertama kali harus dilihat adalah para aktor-aktor yang terlibat. Secara sederhana dapat dikatakan setidaknya ada tiga aktor utama, pemilik kapital yang menginvestasikan dalam perkebunan kelapa sawit atau pulp dan kertas, pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang mengeluarkan peraturan-peraturan yang terkait langsung atau tidak langsung dengan usaha kelapa sawit, dan masyarakat umum yang bukan bagian dari pemerintah dan korporasi besar. Namun, hubungan aktor-aktor tersebut dengan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah sangat berbeda. Dalam kebanyakan kasus lingkungan, pemerintah dalam berbagai tingkat tampak lebih berdiri pada kepentingan ekonominya, yaitu mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Apalagi pemodal dalam bidang kelapa sawit bukan saja berasal dari dalam negeri Indonesia, melainkan juga dari luar negeri, yaitu Malaysia (Varkkey, 2013a).

Secara politik, korporasi bukan hanya diperlukan oleh pemerintah pusat ataupun daerah karena kapital yang mereka miliki, melainkan juga karena kuatnya jejaring yang dimiliki oleh pemilik kapital dalam industri kelapa sawit. Industri ini cenderung dikelola dengan melalui jejaring sosial dan hubungan pribadi (Varkkey, 2012, 318). Perusahaan kelapa sawit Indonesia yang besar biasanya memiliki struktur manajemen dua lapis, yang terdiri dari dewan direksi dan dewan komisaris. Banyak perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang menempatkan mantan birokrat tinggi menjadi direktur atau komisaris (Varkkey, 2012, 318). Dengan menempatkan mantan pejabat tinggi di dalam jajaran korporasi besar perkebunan kelapa sawit, sudah pasti posisi tawar mereka jauh lebih kuat dibandingkan dengan kelompok

masyarakat, terutama yang tinggal di pelosok-pelosok wilayah Riau, yang tidak memiliki sarana untuk menyuarkan pendapatnya.

Dengan memperhitungkan kepentingan utama pemerintah pusat dan daerah, yang menjadikan Riau sebagai daerah penghasil devisa utama, desain institusi yang sekarang ada memang ditujukan untuk menghasilkan devisa secara maksimal. Dalam setiap kegiatan ekonomi akan selalu terjadi pertukaran (*trade-off*), apalagi ekonomi komoditas seperti kelapa sawit yang berbasis lahan, *trade-off* terhadap lingkungan hidup dapat dipastikan tidak sedikit. Ini tampak dan kerap terjadi ketika ada pembukaan lahan yang diperlukan untuk memperluas area penanaman kelapa sawit. Pemerintah pusat tampaknya sudah berupaya mencegah terjadinya sebaran asap ke negara tetangga dari waktu ke waktu, tetapi usaha ini tidak pernah berhasil dengan baik, apalagi jika diukur dengan asap yang berkurang sebaran dan intensitasnya.

## **E. Elite dan Rakyat**

Seperti dijelaskan pada bagian awal, dalam bahasan ini melihat demokrasi sebagai suatu proses tawar-menawar antara elite dan rakyat. Rumusan bahwa proses demokrasi ditempatkan antara elite dan rakyat yang saling berlawanan disebutkan, salah satunya, oleh Acemoglu dan Robinson (2012, 2019). Karena pada dasarnya demokrasi adalah suatu mekanisme pengelolaan konflik antara elite dan rakyat yang dapat dilakukan dengan proses tawar-menawar, masing-masing baik elite maupun rakyat ingin menjaga kepentingannya masing-masing. Namun, dalam banyak kasus di beberapa negara seperti yang digambarkan oleh Acemoglu dan Robinson (2019), para elite memiliki kekuatan politik yang jauh lebih kuat dibandingkan rakyat, yaitu melalui kapital dan jejaring yang dimilikinya. Para elite tersebut hanya akan memberikan konsesi lebih banyak dalam demokrasi ketika alternatif lainnya, misalnya pemberontakan atau revolusi, akan sangat merugikan mereka. Dengan demikian, dapat dimengerti bahwa melalui proses demokrasi pula para elite perlahan-lahan mengambil kembali keistimewaannya.

Proses demokrasi di Riau tidak berbeda dengan yang terjadi di tempat lain. Setidaknya jika ia dimaknai sebagai suatu proses yang adil dan jujur dengan mempertimbangkan semua kepentingan pihak-pihak yang terlibat, proses demokrasi yang terjadi di Riau masih memenangkan suara-suara elite.

## **1. Deforestasi**

Deforestasi adalah kehilangan hutan secara tetap karena adanya penggunaan lain. Walaupun definisi deforestasi masih dapat diperdebatkan, studi ini mengikuti pemahaman yang diajukan oleh Rijal (2019) sebagai kehilangan tutupan hutan yang mengalami perubahan dalam bentuk kehilangan tutupan secara permanen baik secara terpisah dan terfragmentasi maupun dalam periode transisi. FAO (2010, 78) menyebutkan tingkat deforestasi di Indonesia periode 2003–2006 mencapai 1,174 juta hektare per tahun. Indonesia merupakan salah satu negara yang tingkat deforestasinya cukup tinggi di dunia. Sumatra merupakan pulau yang tingkat deforestasinya tertinggi. Sumatra kehilangan sekitar 7,5 juta hektare hutan pada periode 1990–2010 (Margono dkk., 2012). Menurut para peneliti tersebut, dari total 7,5 juta hektare, sebanyak 2,5 juta hektare merupakan hutan primer. Menurut sebuah catatan tentang hutan di Sumatra, pada 1985 luasannya mencapai 25 juta hektare atau sekitar 57% hutan primer, tetapi pada 2016 kehilangan sebanyak 56% sehingga tersisa 11 juta hektare hutan atau 25% (Eyes on the Forest, t.t.). Tingkat rata-rata kehilangan hutan di Riau mencapai 42% pada periode 1990 hingga 2010 dan Riau kehilangan 50% tutupan hutannya (Rijal, 2019).

Dari data pada Tabel 2.1 dapat dilihat wilayah terbesar yang mengalami deforestasi di Riau pada periode 1990–2013 adalah Rokan Hilir. Rijal (2019) mencatat wilayah Rokan Hilir mengalami deforestasi pada periode 1990–2013 seluas 464.558,85 hektare atau rata-rata 20.198,25 hektare/tahun. Berdasarkan catatan pada Tabel 2.1, terdapat lima kabupaten di Riau yang mengalami tingkat deforestasi yang sangat masif, yaitu Rokan Hilir, Pelalawan, Indragiri Hilir, Kampar, dan Bengkalis.

**Tabel 2.1** Deforestasi di Riau 1990–2013

Kabupaten/Kota	Luas/ha	Persentase
Bengkalis	432.034,1	9,97
Indragiri Hilir	497.721,7	9,28
Indragiri Hulu	326.414,2	7,62
Kampar	415.917,8	10,26
Kota Dumai	125.621	9,56
Kota Pekanbaru	8.779,1	23,97
Kuantan Singingi	184.436,4	10,23
Pelalawan	644.273,6	8,86
Rokan Hilir	486.586,1	15,68
Rokan Hulu	295.027,3	12,98
Siak	386.983,7	10,64

Sumber: Rijal (2019)

Tingginya deforestasi di Riau setidaknya menjadi perdebatan di antara para akademisi maupun praktisi dalam industri pengolahan kertas dan kelapa sawit. Hubungan antara deforestasi dan perkebunan kelapa sawit telah menjadi perhatian banyak sarjana. Studi yang dilakukan oleh Wicke dkk., (2007) mampu menunjukkan adanya hubungan yang kuat antara deforestasi yang disebabkan oleh ekspansi lahan perkebunan, terutama kelapa sawit. Pada perkembangan berikutnya, pola deforestasi mengalami perubahan dari semula deforestasi yang didukung oleh negara menjadi deforestasi yang didorong oleh perusahaan (Rudel dkk., 2009).

## 2. RTRW Riau untuk Eksploitasi Hutan

Masifnya deforestasi di Riau sejak 1990-an berlanjut pada periode berikutnya ketika sistem pemerintahan berganti dari semi-otoriter menjadi demokratis dan dari sentralisasi menjadi desentralisasi karena perlakuan terhadap sumber daya hutan tidak jauh berbeda. Pemerintah daerah yang dihasilkan dari sistem politik yang demokratis dan dipilih langsung oleh pemilih di daerahnya tetap memiliki pandangan yang menempatkan sumber daya hutan sebagai jalan untuk mencapai kesejahteraan ekonomi. Dengan mempertimbangkan adanya institusi

baru dalam bidang politik, yang akhirnya memiliki implikasi dalam bidang ekonomi, sebenarnya dapat dilihat bahwa pemerintah daerah perilakunya tidak berbeda jauh dengan pemerintah pusat di masa lalu. Kecenderungan untuk mengeksploitasi sumber daya hutan tanpa mempertimbangkan kelestarian lingkungan hidup dapat dilihat dari pembuatan RTRW di Riau.

Dalam pembuatan RTRW ditengarai kuatnya aktor politik di tingkat provinsi untuk memanfaatkan sumber daya hutan sebagai kunci pembangunan. Mereka tidak hanya bertentangan dengan instansi-institusi yang sudah diputuskan oleh pemerintah pusat, tetapi juga mengabaikan suara-suara dari masyarakat dalam pembuatan RTRW tersebut. Hal yang paling mencolok dari tendensi ini ialah konflik antara pemerintah pusat dan Pemerintah Provinsi Riau mengenai perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan menjadi non-kawasan hutan (Suparto, 2019). Lebih jauh lagi, RTRW dicurigai sebagai akomodasi pemerintah provinsi terhadap kepentingan korporasi yang beroperasi di Riau (Fitria, 2017). RTRW ini lebih jauh tidak hanya mengakomodasi korporasi besar, lebih jauh lagi RTRW ini memberikan izin hukum bagi korporasi yang ditengarai sudah melaksanakan kegiatannya di hutan lindung. Terdapat lahan seluas 40.109 hektare dalam *holding zone*, kawasan dalam tata ruang wilayah yang belum dibebankan izin, ternyata dimiliki oleh empat perusahaan (Eye on the Forest, 2018).

Asal-usul RTRW Provinsi Riau seperti yang tertuang dalam Perda Provinsi Riau No. 10 Tahun 2018 sebetulnya dapat dilacak ke belakang sejak Gubernur Soeripto pada 1994. Ide mengenai RTRW ini kemudian diteruskan pada masa Reformasi, yaitu pada 2009 semasa Rusli Zainal menjadi gubernur. Usulan ini kemudian dibahas di DPRD dengan dibentuknya Pansus dan hasil kerja Pansus dijadikan RTRWP Riau 2017–2037. Pada 8 Mei 2018, Plt. Gubernur, Wan Thamrin Hasyim menandatangani Perda No. 10 Tahun 2018 mengenai Rencana Tata Ruang Tata Wilayah (RTRW) Tahun 2018–2038.

Perda RTRW ini menempatkan hutan sebagai sumber daya yang layak dieksploitasi dengan dalih untuk meningkatkan kesejahteraan. Keberatan masyarakat, seperti yang disuarakan oleh Walhi dan Jikalahari, terletak pada ketiadaan kajian lingkungan yang melandasi Perda RTRW. Perda No. 10 Tahun 2018 mengalokasikan kawasan lindung gambut seluas 21.615 hektare (0,43%) dari 4.972.482 hektare lahan gambut di Riau. Pengalokasian kawasan lindung gambut sebesar 0,43% bertentangan dengan upaya pengelolaan ekosistem gambut yang dirumuskan dalam aturan-aturan lainnya yang sudah dibuat oleh pemerintah pusat. Dalam PP No. 71 Tahun 2014 dan PP No. 57 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut, dirumuskan provinsi harus mengalokasikan minimal 30% menjadi kawasan lindung. Institusi lainnya yang begitu saja diabaikan dalam Perda No. 10 Tahun 2018 adalah SK 130/MENLHK/Setjen/PKL.0/2/2017 tentang Penetapan Peta Fungsi Ekosistem Gambut Nasional. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan tersebut menetapkan fungsi lindung Riau seluas 2.378.108 hektare, jauh lebih besar dari Perda Provinsi Riau yang hanya menetapkan 21.618 hektare.

Perda No. 10 Tahun 2018 juga melanggar kewenangan Menteri LHK. Perda RTRW Provinsi Riau mengalokasikan 405.874 hektare kawasan hutan ke dalam *outline*. *Outline* dalam Perda RTRW Riau dirumuskan sebagai rencana penggunaan kawasan hutan untuk kepentingan pembangunan di luar kegiatan kehutanan. Sementara itu, pengertian *holding zone* lebih detail dijabarkan dalam Inpres 8/2013, yang dirumuskan sebagai kawasan hutan yang belum ditentukan peruntukan ruangnya. Perda No. 10 Tahun 2018 tidak memiliki kewenangan untuk melakukan perubahan peruntukan dan fungsi kawasan hutan (*holding zone*) karena kewenangan tersebut berada pada Menteri LHK dengan merujuk pada UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan PP No. 104 Tahun 2015 tentang Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan.

### 3. *Hotspots*

Persoalan RTRW juga berkaitan dengan titik panas dan juga asap. Hubungannya terletak pada upaya pemanfaatan sumber daya hutan, atau lebih tepat lagi adanya upaya konversi hutan menjadi lahan yang penggunaannya bukan-hutan. Penelitian yang dilakukan oleh beberapa peneliti memperlihatkan ada banyak aktor yang terlibat dalam pembukaan lahan dengan cara membakar dan yang paling relevan dengan tulisan ini adalah tentang korporasi yang disebut berpengalaman dalam penggunaan api (Purnomo dkk., 2017, 25). Pembukaan lahan hutan menjadi bukan-hutan dilakukan untuk ekspansi korporasi dalam bidang pengolahan kayu dan kertas serta kelapa sawit. Menurut Saharjo (2016), pembakaran untuk membuka lahan lebih banyak dilakukan oleh korporasi dengan cara yang lebih terencana, sistematis, dan cakupannya lebih luas. Pendapat yang diajukan Saharjo (2016) memperlihatkan kenyataan bahwa pelaku pembakaran hutan sesungguhnya adalah pihak korporasi karena mereka memiliki kapital yang sangat besar dan yang tidak juga kalah pentingnya adalah jejaring dengan pihak penguasa baik pusat maupun lokal. Adanya pola kerja sama antara para pemegang kekuasaan dan korporasi juga ditemukan oleh Varkkey (2013b), yang meneliti adanya politik patronase pada korporasi-korporasi di Indonesia, termasuk yang mengelola perkebunan kelapa sawit.

Tabel 2.2 memperlihatkan banyaknya titik panas (*hotspots*) pada 2019. Data ini memperlihatkan bahwa upaya pemerintah yang dimulai pada 2016 untuk mengurangi kebakaran hutan dan lahan masih belum cukup berhasil. Hampir semua kabupaten di Riau masih memiliki titik panas dan mengalami kebakaran hutan dengan intensitas yang cukup tinggi.

**Tabel 2.2** Titik Panas dan Kebakaran Hutan di Riau 2019

<b>Kabupaten/Kota</b>	<b>Luas Wilayah (ha)</b>	<b>Luas Gambut (ha)</b>	<b>Jumlah Titik Panas</b>	<b>Luas Kebakaran Hutan</b>
Bengkalis	6.975,41	1.240,12	279	1.756,78
Rokan Hilir	8.881,59	734,05	309	1.215,95
Pelalawan	12.758,45	904,46	562	344
Siak	8.275,18	735,84	193	785,7
Indragiri Hilir	12.614,78	1.267,24	548	827,35
Indragiri Hulu	7.723,8	225,635	210	386,1
Dumai	1.623,38	298,521	94	325,25
Kampar	10.983,38	153,811	64	225,53
Pekanbaru	632,27	42,26	1	169,62
Rokan Hulu	7.588,13	117,64	6	34,25
Kuantan Singingi	5.259,36	0	11	15,1

Sumber: Yunvi dkk. (2021)

Analisis atas pemilik korporasi yang memiliki perkebunan kelapa sawit di Indonesia, dan yang terbanyak berada di Riau, menunjukkan satu temuan penting. Walaupun sebagian besar dari 27 konglomerasi yang diteliti sahamnya diperdagangkan di bursa saham di Jakarta, Singapura, Kuala Lumpur, dan London (TUK Indonesia, 2018), mereka adalah kelompok korporasi besar sehingga posisi tawar dalam politik juga besar. Ada dua alasan yang menyebabkan konglomerasi tersebut memiliki posisi tawar yang kuat di mata pemerintah pusat ataupun lokal. Pertama, para konglomerasi tersebut memiliki kapital yang sangat dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi melalui kegiatan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja. Kapital yang dimiliki oleh konglomerasi yang terlibat dalam perkebunan kelapa sawit mencapai USD88 miliar (TUK Indonesia, 2018). Kedua, konglomerasi tersebut memiliki jejaring yang sangat kuat bukan saja dengan para pemegang kekuasaan, melainkan juga dengan komunitas keuangan internasional,

utamanya para pemberi pinjaman. Dengan kedua modal tersebut, para konglomerasi tersebut akan jauh lebih unggul di mata pemerintah dibandingkan jika harus berhadapan dengan rakyat, yang tidak memiliki kapital besar dan jejaring yang luas.

Dengan mendiskusikan tiga tema pokok, yaitu deforestasi, RTRW, dan titik api (*hotspots*), yang sangat terkait dengan masalah lingkungan dan demokrasi deliberatif di Riau, maka dapat ditarik beberapa butir penting mengenai dinamika politik dan lingkungan. *Pertama*, terlihat sangat jelas elite politik, baik pusat maupun lokal, masih menjadi pemain yang sangat penting dalam pengelolaan sumber daya hutan. Pertentangan dapat saja terjadi di antara mereka sendiri, seperti dalam kasus RTRW yang menjadi contoh pertikaian antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi. Pada RTRW, posisi pemerintah daerah dianggap sudah melebihi kewenangan yang ada padanya sehingga melanggar beberapa institusi pemerintah pusat yang diberi kewenangan untuk mengatur urusan sumber daya hutan. Jika diperhatikan, sejak tahun 1970-an memang terkesan ada perubahan pola: dorongan deforestasi yang semula dilakukan oleh pemerintah, tetapi pada periode berikut dorongan deforestasi tersebut lebih banyak dilakukan oleh pihak korporasi. Namun, secara umum, para elite tersebut, baik elite politik maupun elite ekonomi, memiliki tujuan yang sama untuk pertumbuhan ekonomi dengan menggunakan sumber daya alam yang tersedia. Untuk kasus di Riau, sumber daya hutan masih menjadi pilihan sehingga konversi hutan untuk kegiatan perkebunan yang menimbulkan dampak kerusakan lingkungan seperti kebakaran hutan dan lahan tidak terhindarkan. RTRW menjadi ajang akomodasi kepentingan para elite tersebut dengan mengorbankan lingkungan dan, yang terpenting, rakyat kecil yang sudah tinggal lama di daerah yang didefinisikan sebagai hutan.

*Kedua*, dengan kuatnya posisi tawar para pemilik modal dibandingkan rakyat jelata, tidak terjadi suatu proses demokrasi, apalagi yang deliberatif, untuk merumuskan suatu kebijakan terkait lingkungan dan lebih jauh lagi untuk menyuarakan kepentingan rakyat kecil atau yang kerap disebut sebagai masyarakat adat.

## F. Kesimpulan

Tulisan ini telah mendiskusikan apakah desain institusi yang menjadi landasan beroperasinya pengelolaan sumber daya hutan dan lingkungan hidup mampu menyalurkan suara rakyat biasa sehingga suaranya terdengar dan demokrasi deliberatif dapat terwujud. Faktanya, institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan memberikan peluang lebih besar kepada elite, pemegang kekuasaan di tingkat pusat dan daerah ketimbang rakyat. Institusi-institusi yang menjadi landasan pengelolaan sumber daya hutan hanya sedikit memberikan kesempatan keterlibatan rakyat dalam pengambilan keputusan. Institusi-institusi yang sekarang ada lebih banyak memberikan manfaat kepada kelompok elite, baik elite politik maupun elite ekonomi.

Dengan mengevaluasi tiga topik penting di Riau, yaitu deforestasi, RTRW, dan titik panas (*hotspots*), dapat diambil kesimpulan bahwa elite lebih mendominasi dan mendapatkan banyak keuntungan dibandingkan rakyat banyak. Malah dalam perencanaan RTRW, yang terjadi adalah semacam konflik kepentingan antara elite pemegang kekuasaan di tingkat pusat dan elite pemegang kekuasaan di tingkat daerah.

Dengan adanya dominasi elite, yang melanggengkan kepentingannya, serta tersumbatnya suara rakyat, dapat dipastikan demokrasi deliberatif belum terjadi di Riau, khususnya dalam pengelolaan sumber daya hutan. Walaupun dalam beberapa kesempatan, rakyat—setidaknya seperti yang disuarakan oleh lembaga swadaya atau komunitas—memiliki akses kepada pemerintah daerah, untuk pengambilan keputusan, suara rakyat biasanya cenderung diabaikan. Pada titik ini demokrasi deliberatif memang belum terjadi, tetapi itu bukan berarti upaya untuk menghadirkannya harus berhenti. Kemungkinan untuk membuka atau mendorong terjadinya demokrasi deliberatif yang diharapkan mampu menyalurkan suara rakyat dan yang pada akhirnya diharapkan dapat memberikan manfaat kepada rakyat, dapat melibatkan suatu aspek yang saat ini masih diabaikan, yaitu moral. Dengan demikian, memperbesar suara moral ini dapat

dipertimbangkan untuk mengajak ilmuwan independen dan memiliki keberpihakan kepada rakyat guna membuka ruang publik untuk terlibat dalam berbagai pembahasan mengenai pengelolaan sumber daya hutan agar memberikan manfaat bagi semua pemangku kepentingan sambil menjaga kelestariannya.

## Referensi

- Acemoglu, D. (2003). Root causes: A historical approach to assessing the role of institutions in economic development. *Finance and development*, 40(2), 27–30.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nation fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Profile Books.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: States, societies, and the fate of liberties*. Penguin.
- Bachtiger, A., Dryzek, J. S., Mansbridge, J., & Warren, M. (2018). Deliberative democracy: An introduction. Dalam A. Bachtiger, J. S Dryzek, J. Mansbridge, & M. E. Warren (Ed.), *The Oxford handbook of deliberative democracy*. Oxford University Press.
- Barry, J. (1999). *Rethinking green politics*. Sage.
- Benhabib, S. (1996). Toward a deliberative model of democratic legitimacy. Dalam S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference* (67–94). Princeton University Press.
- Brinks, D. M., Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2020). *The politics of institutional weakness in Latin America*. Cambridge University Press.
- Christoff, P. (1996). Ecological citizens and ecologically guided democracy. Dalam B. Doherty, & M. de Geus (Ed.), *Democracy and green political thought*. Routledge.
- Dryzek, J. (1987). *Rational ecology*. Blackwell.
- Dryzek, J. (1990). *Discursive democracy: Politics, policy, and political science*. Cambridge University.
- Dryzek, J. (2013). *The politics of the earth: Environmental discourse* (3rd edition). Oxford University Press.
- Eye on the Forest. (2018). *Legalisasi perusahaan sawit melalui holding zone dalam rancangan peraturan daerah rencana tata ruang wilayah Provinsi Riau 2017-2037* [Laporan Investigatif].
- Eye on the Forest. (t.t.). *Sumatra*. Diakses pada 15 Maret, 2022, dari <https://www.eyesontheforest.or.id/backgrounders/sumatra>

- FAO. (2010). *Global forest resources assessment 2010: Country Report, Indonesia* (FRA2010/095).
- Fitria, N. (2017, 4 Agustus). Kertas posisi: RTRWP Riau untuk rakyat, bukan untuk segelintir pemodal dan monopoli korporasi”, *Jikalahari*. <https://jikalahari.or.id/kabar/laporan/kertas-posisi-rtrwp-riau-untuk-rakyat-bukan-untuk-segelintir-pemodal-dan-monopoli-korporasi/>
- Margono, B. A., Turubanova, S., Zhuravleva, I., Potapov, P., Tyukaina, A., Boccini, A., Goetz S., & Hanse, M. C. (2012). Mapping and monitoring deforestation and forest degradation in Sumatra (Indonesia) using lands at time series data sets from 1990 to 2010. *Environmental Research Letter Journal*, 7(3), 034010. DOI: 10.1088/1748-9326/7/3/034010
- North, D. (1990). *Institutions: Institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5(1), 97–112.
- Purnomo, H., Shantiko, B., Sitorus, S., Gunawan, Achdiawan, R., Kartodihardjo, H., & Dewayani, A. A. (2017). Fire economy and actor network of forest and land fires in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 78, 21–31.
- Rijal, S. (2019). Typology of deforestation in Riau. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 270.
- Rudel, T. K., Defries, R., Asner, G. P., & Laurance, W. F. (2009). Changing drivers of deforestation and new opportunities for conservation. *Conservation Biology*, 23(6), 1396–1405.
- Saharjo, B. H. (2016). *Pengendalian kebakaran hutan dan atau lahan Indonesia*. IPB Press.
- Sawit Watch. (2007). *Open letter: Palm oil for biofuels increases social conflicts and undermines land reform in Indonesia* (Open letter to the European Parliament, the European Commission, the governments and citizens of the European Union). World Rainforest Movement.
- Smith, G. (2001). Taking deliberation seriously: Institutional design and green politics. *Environmental Politics*, 10(3), 72–93. DOI: 10.1080/714000562
- Suparto. (2019). Problematika pembentukan peraturan daerah tentang rencana tata ruang dan wilayah Riau. *Bina Hukum Lingkungan*, 4(1), 79–96.
- Transformasi untuk Keadilan (TUK) Indonesia. (2018). *Tycoons in Indonesian palm oil*. [https://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2019/03/Tycoons-in-the-Indonesian-palm-oil-sector\\_compressed.pdf](https://www.tuk.or.id/wp-content/uploads/2019/03/Tycoons-in-the-Indonesian-palm-oil-sector_compressed.pdf)

- Walhi, Sawit Watch, & CELCOR. (2009). Malaysian palm oil and logging investments and operations. *Factsheet*.
- Warren, C., & Visser, L. (2016). The local turn: An introductory essay revisiting leadership, elite capture and good governance in Indonesian Conservation and Development Programs. *Human Ecology*, 44, 277–286.
- Wicke B., Dornburg, V., Faaij, A., & Junginger, M. (2007). *A greenhouse gas balance of electricity production from co-firing palm oil products from Malaysia*. Copernicus Institute, Department of Science, Technology and Society.
- Varkkey, H. (2012). Patronage politics as a driver of economic regionalization: The Indonesian palm oil sector and transboundary haze. *Asia Pacific Point*, 53(3), 314–329.
- Varkkey, H. (2013a). Malaysian investors in the Indonesian palm oil plantation sector: Home state facilitation and transboundary haze. *Asia Pacific Business Review*, 19(3), 381–401.
- Varkkey, H. (2013b). Patronage politics, plantation fires and transboundary haze. *Environmental Hazards*, 12(3–4), 200–217.
- Yunvi, E. S., Chandra, I., & Salam, R. A. (2021). Analysis of potential forest fire using hotspot and weather data for installation of air quality monitoring system. *e-Proceeding of Engineering*, 8(2), 1798–1805.