

Dinamika Pemerintahan di Indonesia Kasus Pengembangan Kelapa Sawit di Riau Pasca Reformasi

Khairul Anwar*

Abstract

This paper aims to provide a description about, firstly, pattern of power relations between community and local government in Riau since the implementation of the policy of decentralization and regional autonomy. The paper focuses on the dynamics of the local government for access to the resources of power generated by a policy control over oil palm plantations. Secondly, the study tries to give a picture of the actor involvement in the current dynamics of the government regarding oil palm plantations in Riau post-reform. Since the reformation era, the national government political setting has changed from centralization to decentralization. The change affects the response of the local elite in such a way and coloring development of local governance policy issue of palm oil in Riau. Plantation policy issue becomes a political and a local government issues. It occurs when the local government policy provides more opportunities for the regions to take advantage of new resources, so that the political behavior of local elites is increasingly critical. In such conditions, the pattern of power relations among Riau's local government bodies regarding the palm oil plantations policy occurs. This study reveals that the growing number of actors increased, the arena used increasingly diverse, social base and networks increasingly overlap in the seizing over oil palm policy outcome.

Keywords: *governance; policy actors; reform; conflict*

Abstrak

Makalah ini bertujuan memberikan deskripsi tentang: pertama, pola relasi kuasa antara masyarakat dan pemerintahan lokal di Riau sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Fokusnya adalah pada dinamika pemerintahan lokal memperebutkan akses ke sumberdaya kekuasaan yang dihasilkan oleh pengendalian atas kebijakan perkebunan kelapa sawit. Kedua, berusaha untuk memberikan gambaran keterlibatan aktor dalam arus dinamika pemerintahan mengenai perkebunan kelapa sawit di Riau pasca reformasi. Sejak reformasi, setting politik pemerintahan nasional berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Perubahan konteks ini berdampak pada respon elit lokal sedemikian rupa dan mewarnai perkembangan tata kelola pemerintahan lokal yang terkait isu kebijakan kelapa sawit di Riau. Isu kebijakan perkebunan menjadi isu politik dan pemerintahan lokal. Konteksnya ketika Undang-undang Pemerintahan Daerah memberikan peluang lebih banyak bagi daerah untuk memanfaatkan sumberdaya baru sehingga perilaku politik elit lokal semakin kritis. Dalam kondisi seperti inilah, pola relasi kuasa diantara lembaga pemerintahan lokal Riau mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit berlangsung. Studi ini mengungkapkan bahwa jumlah aktor ternyata semakin bertambah, arena yang dipakai semakin beragam, basis sosial dan jaringan semakin tumpang tindih dalam memperebutkan hasil kebijakan kelapa sawit.

Kata kunci: *governance; aktor kebijakan; reformasi; konflik*

*Korespondensi:

Ilmu Pemerintahan Universitas Riau
Kampus Bina Widya Km 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293
Email: Khairulanwar147@yahoo.com

Pendahuluan

Persoalan besar di Riau sejak reformasi 1999 adalah semakin maraknya konflik yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) dan lingkungan terutama perkebunan kelapa sawit. Studi Casson (2000), Hidayat (2001), Almasdi (2013) menunjukkan bahwa konflik ini tidak hanya melibatkan pemerintah (Daerah), perusahaan, masyarakat lokal, tetapi sudah melibatkan dunia internasional misalnya *green feace*. Fakta itu menunjukkan bahwa terjadi perubahan perilaku politik di Riau, masyarakat semakin kritis menentang kebijakan pemerintah. Diduga ini dampak dari perubahan rezim pemerintahan di tingkat nasional dan praktik desentralisasi wewenang pemerintahan di tingkat lokal, mungkin “euforia reformasi”. Pengamatan awal menunjukkan bahwa salah satu perubahan yang paling dinamik adalah yang berkaitan dengan bisnis perkebunan kelapa sawit. Karena itu makalah ini memakai isu dinamika pemerintahan mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit sebagai pintu masuk untuk memahami relasi kuasa hubungan pemerintahan lokal di Riau.

Sejarah pemerintahan di Riau umumnya diwarnai persaingan kepentingan terutama yang berkaitan akses sumber daya alam (SDA) lokal. Riau memiliki SDA yang melimpah terutama minyak bumi, tetapi keuntungan dari hasil kekayaan alam ini lebih banyak dimanfaatkan di tingkat Pusat. Kenyataan ini membuat masyarakat Riau mengalami kekecewaan. Keadaan ini diperparah oleh persepsi para tokoh lokal bahwa banyak pejabat pemerintahan sebenarnya adalah orang-orang pemerintah Pusat, Akibatnya, muncul pemikiran perlunya pemimpin yang mewakili kepentingan lokal dan oleh tokoh lokal. Dalam perkembangan yang dinamik tersebut munculah isu baru yang berkaitan dengan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. Namun pada masa sebelum reformasi 1999, perkebunan kelapa sawit tidak muncul sebagai isu dalam debat politik lokal.

Isu politik tentang kebijakan perkebunan kelapa sawit muncul kepermukaan setelah kebijakan desentralisasi diterapkan di era reformasi. Ini dimungkinkan karena sesudah 1999 berlaku kebijakan baru melalui Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Undang-undang Nomor 18 tahun 2004 (yang selanjutnya diperbaharui Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 dan Undang-undang Nomor 39 tahun 2014) , yang memberikan kebebasan Daerah untuk merencanakan dan memanfaatkan SDA-nya. Pemberlakuan Undang-undang otonomi Daerah (OTDA) ini memunculkan kembali pembicaraan mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit yang semula tidak bisa diungkapkan dan mewarnai dinamika hubungan pemerintahan lokal di Riau.

Sebelum reformasi 1999, yang melakukan aksi terbatas hanya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Birokrasi Daerah, setelah reformasi 1999, aktor lokal yang melakukan aksi semakin beragam. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok (LSM) Lembaga Swadaya

Masyarakat, gerakan massa, dan kelompok lainnya seperti jaringan kerja penyelamat hutan Riau (Jikalahari). Aktivitas para aktor yang berbeda-beda itu menghasilkan reaksi yang berbeda-beda terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah disektor perkebunan. Respon para elit yang berbeda-beda ini bisa diduga ebagai akibat dari posisi mereka yang berbeda-beda. Tetapi yang jelas, sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi intensitasnya semakin meningkat dan pengungkapannya dalam debat publik semakin tegas. Yang juga jelas adalah bahwa salah satu fokus utama kritik mereka adalah pelaksanaan kebijakan pembangunan dalam bidang perkebunan kelapa sawit yang menimbulkan kesenjangan kepemilikan lahan.

Dewasa ini, kapitalisasi dan bentuk pengelolaan perkebunan kelapa sawit tidak hanya didominasi PBS/PBN, melainkan menjadi lebih beragam misalnya PBS, PBN, Plasma, Swadaya, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten². Peningkatan luas areal kelapa sawit tersebut tidak terlepas dari adanya kebijakan intensifikasi dan ekstensifikasi pemerintah misalnya pemerintah Pusat memberikan kewenangan kepada Gubernur maupun Bupati/Walikota untuk mengeluarkan perizinan usaha perkebunan di Daerah. Di tingkat Daerah, Pemda Riau membuat Peraturan Daerah (Perda) Nomor 13 tahun 2001 tentang kewenangan dibidang perkebunan dan merevisi tata ruang wilayah (RTRW), kemudian beberapa Pemda kabupaten mrencanakan dan menerapkan kebijakan dan program perkebunan sawit rakyat.

Pelaksanaan dari sejumlah kebijakan perkebunan ini oleh pemerintah (Daerah) memunculkan reaksi dari para pemimpin politik aktor masyarakat Riau. Respon elit tersebut dapat dipilah kedalam tiga kategori, yaitu: kelompok yang menolak kebijakan perkebunan, kelompok yang mendukung, dan kelompok yang mendukung dengan syarat. Perubahan yang muncul dari respon publik ini telah memunculkan fenomena ekonomi-politik lokal yang menarik untuk diamati pasca reformasi 1999 dan memunculkan pertanyaan, yaitu: (1) seperti apakah pola relasi antara masyarakat dan pemerintahan lokal dilihat dari kasus pengembangan kelapa sawit di Riau? (2) Siapa saja aktor pemerintahan, dan tokoh masyarakat Riau yang terlibat dalam dinamika itu? (3) apa preferensi dan sumberdaya para aktor dalam persaingan tersebut? Untuk mengorganisir uraian makalah ini terlebih dahulu dimulai dengan konseptualisasi masalah dalam pembahasan.

Tinjauan Pustaka

Studi tentang politik dan pemerintahan Indonesia pasca reformasi terkait dinamika pemerintahan lokal dapat di *Review* sebagai berikut: penelitian yang dilakukan Henk Schuldte Nordtholt and Gerry van Klinken (2007) menunjukkan bahwa perpolitikan Indonesia pasca reformasi semakin dinamis meskipun secara substansif tidak ada perubahan. Analisis Nordtholt and Klinken mengungkapkan

bahwa politik Indonesia pasca-Soeharto menunjukkan kontinuitas-kontinuitas historis dengan periode- periode sebelumnya misalnya sifat patrimonial sistem dalam mengalokasikan anggaran melalui kendali Pusat. Kemudian, Sistem pemajakan informal pada masa ORBA serta distribusi pendapatan *bottom up* hingga pasca reformasi masih tetap mewarnai birokrasi Indonesia. Para birokrat yang digaji rendah menopang gaji mereka dengan sumber-sumber pendapatan informal dengan menjual izin-izin dan menarik pajak-pajak pribadi. Selain itu, pemerintah memegang teguh sifat *patron-client* dan menjadi bagian struktur kapitalis yang lebih luas dan melemah dalam memanfaatkan kapital, tenaga kerja, produksi dan pasar. Secara faktual, kondisi-kondisi inilah dalam banyak hal menunjukkan Indonesia pasca-Soeharto adalah kelanjutan dari rezim sebelumnya, meskipun kepemimpinan Pusat dari periode sebelumnya sudah melemah, yang membuka jalan bagi 'faksionalisasi' dan desentralisasi kekuasaan yang semakin dinamis.

Karya penting lainnya studi yang dilakukan R. William Liddle (2004: 1-4). Menurut Liddle perpolitikan di Indonesia sebelum dan sesudah reformasi secara substansif tidak berubah, meskipun dinamika tarik menarik kepentingan antar partai tetap terjadi. Peta kepartaian perpolitikan Indonesia tetap menampilkan pola fragmentasi atau perpecahan yang semakin parah. Argumentasi ini diketengahkan Liddle dengan mengamati sejarah politik kepartaian Indonesia sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 2004.

Menurut Liddle pola persaingan kelompok partai politik yang direpresentasikan oleh pimpinan partai dalam menanamkan pengaruhnya sesudah dan sebelum reformasi 1999 tetap tidak berubah, sama-sama menghasilkan pola fragmentasi politik semakin memburuk. Pada tahun 1955, empat partai – PNI, Masyumi, NU, dan PKI memenangkan pemilu demokratis yang pertama. Tetapi tidak ada partai yang cukup kuat untuk memerintah sendiri (partai yang memenangkan pemilu masa itu PNI hanya memperoleh 22,3% dari seluruh suara). Lebih gawat lagi, pemimpin partai masa itu tidak berhasil menciptakan koalisi antar partai yang bisa meletakkan sebuah pondasi yang kukuh buat pemerintahan yang stabil dan berwibawa. Pemilu 1999, mengurangi fragmentasi yang diciptakan pada pemilu 1955. PDI-P meraih 34% yang jauh melebihi dari PNI pada pemilu 1955. Sayangnya, Megawati tidak langsung memanfaatkan kemenangannya untuk membangun koalisi baru, koalisi poras tengah yang dipimpin Amien Rais merebutnya. Namun, pemilu 2004 pola fragmentasi peta kepartaian Indonesia anjlok kembali. Misalnya, keunggulan presiden Megawati lenyap dengan merosotnya dukungan yang diberikan kepada partainya. Tentu saja faktor bertambahnya jumlah partai utama misalnya Partai Demokrat dan PKS dapat dijadikan prakondisi kemerosotan dukungan itu.

Sejalan dengan analisis diatas, Edward Aspinall, Gerry van Klinken, dan Herbert Feith (2000) mengkaji dinamika kekuasaan politik di Indonesia di era

desentralisasi dan demokratisasi. Analisis Aspinall (edt) ini bertumpu kepada argumen bahwa dalam beberapa hal Orba masih menunjukkan ciri-ciri yang sama seperti 1960-an misalnya, muncul kekacauan komunal, konflik politik, dan hubungan petronase. Ciri-ciri politik itu terus berlanjut pada perpolitikan Indonesia pasca Soeharto. Selanjutnya, Aspinall (2014: 3-11) melakukan studi yang menunjukkan bahwa ciri-ciri politik petronase dan konflik politik hingga dewasa ini tetap berlangsung. Hal ini nampak dalam kasus pemilihan legislatif (Pileg) tahun 2014.

Selain itu, Vedi R.Hadiz (2005: 235-253) melakukan studi yang terkait dinamika politik lokal dengan mengambil kasus, mengenai Sumatera Utara pasca runtuhnya Orde Baru. Argumentasi yang diketengahkan Hadiz bahwa perpolitikan Indonesia sesudah reformasi secara substansial menampakkan wajah ditandai dengan munculnya kekuatankekuatan oligarkis yang diwarisi dari rezim Orba. Kelompok-kelompok oligarkis ini menyebar dari Pusat hingga ke desa-desa dengan kemas jaringan petronase baru yang bersifat desentralistik, lebih cair dan saling bersaing satu sama lain.

Selanjutnya, studi yang penting lainnya adalah penelitian Ignés Kleden (2008: 7-13) mengenai politik Indonesia pasca reformasi. Menurut Ignés, secara makro politik Indonesia lebih didominasi pada hubungan antar aktor-aktor politik. Kebijakan desentralisasi yang dilandasi dengan gerakan reformasi, bagi Ignés hanya memindahkan “sentralisme” politik dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah. Disisi lain “transisi” yang terjadi menciptakan konflik-konflik politik pada tingkat partai politik, yaitu antara kepentingan (elitis maupun kolektif) serta antara kepentingan idiologi. Secara mikro politik, politik Indonesia diwarnai ketegangan-ketegangan idiologis yang sangat kentara pada gerakan atas “*islamic state*” dari sebagian kelompok Muslim yang berseberangan kelompok nasionalis “*nasionalist state*”. Pertarungan kelompok ini mendapat legitimasi melalui partai politik dan bermuara pada suksesi kepemimpinan nasional sebelum dan sesudah pemilu 1999.

Selaras dengan studi diatas studi perpolitikan Indonesia setelah reformasi berkaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit dilakukan Anne Casson (2000: 271-272). Hasil penelitian Casson menunjukkan bahwa kelapa sawit merupakan salah satu subsektor pertanian yang paling dinamis di Indonesia. Areal perkebunan kelapa sawit meningkatkan dari 106.000 ha akhir 1960-an menjadi 2,7 juta ha pada tahun 1997. Pertumbuhan kelapa sawit yang pesat ini didorong oleh faktor kebijakan ekonomi pemerintahan Soeharto. Kebijakan ekonomi ini mendorong keterlibatan sektor swasta 1986-1996. Pemerintah menyediakan kredit dengan bunga rendah dalam pengembangan perkebunan, penanaman baru dan pembelian fasilitas pengolahan buah sawit. Pemerintahan Habibie mempunyai komitmen melanjutkan kebijakan perkebunan pemerintahan Soeharto. Dalam studi ini Riau dipandang

sebagai daerah “baru” perkebunan kelapa sawit yang terpesat perkembangannya di Indonesia.

Berbagai studi diatas pada dasarnya mempunyai tesis bahwa dinamika pemerintahan terjadi dalam perpolitikan Indonesia pasca Reformasi. Perbedaan diantara studi diatas, yaitu Henk Schuldt Nordtholt dan Gerry van Klinken (2007) menekankan pada sifat dan peranan para elit daerah. William Liddle (2004) memutuskan perhatian kepada pola fragmentasi yang semakin parah dalam sejarah politik Indonesia. Vedi Hadiz (2007) kemunculan kelompok oligarkis lokal, sementara Anne Casson (2000) lebih memperhatikan dampak perubahan rezim Soeharto ke Habibie kepada kebijakan perkebunan di Indonesia dan Edward Aspinall (2014) menekankan kepada arah demokratisasi sejak kejatuhan Soeharto.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah studi kasus (*case study*), studi ini dilakukan dengan cara mengidentifikasi; (1) Para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan sawit di Riau era reformasi? (2) Kepentingan para aktor mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit; (3) Preferensi politik para aktor lokal dan, (4) Sumberdaya yang dimiliki aktor. Sumber data skunder diperoleh dari bahan dokumen yang berkaitan dengan perkebunan kelapa sawit, baik dicetak ataupun elektronik. Sumber data sekunder ini adalah; laporan penelitian, jurnal ilmiah, buku-buku, peraturan perundangan, surat kabar Riau Pos, Riau Tribune, Riau Mandiri, Kompas, majalah Ekskutif, Tempo, peta lokasi, selebaran, risalah rapat, data direktori perusahaan perkebunan yang diterbit Badan Pusat Statistik (BPS), dan bahan yang bersumber dari websites in-ternet. Selanjutnya, data primer diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan *key informan* yaitu tokohtokoh lokal yaitu aktor pemerintah dan non-pemerintah. Aktor pemerintah baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten Selain itu, data primer diperoleh juga melalui observasi langsung dengan membuat kunjungan lapangan kepada peristiwa yang terkait isu kebijakan kelapa sawit. Observasi ini meliputi, seperti rapat terbuka, pertemuan, demonstrasi, kunjungan ke lokasi perkebunan.

Dinamika Aktor

Para Aktor Yang Bersaing

Untuk mengidentifikasi para aktor dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit di Riau diperlukan upaya mengelompokkan para pihak yang bersaing yaitu, para elit yang bersifat mendukung, menolak, dan menerima dengan syarat kebijakan. Dinamika respon para aktor kebijakan sangat ditentukan oleh karakteristik pemerintahan nasional yang berlaku dan karakteristik khas ini mewarnai penyelenggaraan pemerintahan lokal di Riau. *Pertama*, kelompok mendukung yang diwakili Kepala Daerah. Para aktor masa reformasi,

memperebutkan kendali atas kebijakan perkebunan kelapa sawit dan secara individual atau terlembaga misalnya tidak hanya bertumpu pada asumsi mengejar devisa, melainkan termotivasi juga mengejar Pajak Bumi Bangunan (PBB), lahan Hak Guna Usaha (HGU), dukungan suara dalam pemilihan Kepala Daerah Langsung (Pilkada-L) seperti yang diungkapkan oleh, salah seorang informan. Dalam era reformasi ini sarana, basis dukungan, dan aktor yang berkompetisi semakin kompleks dan tumpang tindih jumlah aktor yang menanamkan pengaruh politik dalam proses kebijakan kelapa sawit di Riau sangat beragam basis institusionil, kepentingan dan sumberdaya politik yang dimiliki pada masing-masing kelompok. Masing-masing kelompok aktor berupaya agar tujuan dan preferensi politiknya tercapai. karena itu poersaingan antar aktor tidak hanya terjadi antar kelompok misalnya kelompok yang mendukung dengan menolak tetapi terjadi juga dalam kelompok yang sama-sama mendukung atau menolak kebijakan perkebunan kelapa sawit.

Kedua, kelompok yang menolak diwakili tokoh lokal. Setelah reformasi para elit lokal ini semakin terbuka dan tegas dalam menyuarakan tuntutan mereka ke publik. Para tokoh sebelum reformasi tidak mampu menyampaikan aspirasinya. Setelah reformasi para elit ini menjadi terbuka dan lantang menyampaikan tuntutan mereka. Kepentingan langsung para tokoh lokal ini sesungguhnya tidaklah jelas seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan. Sementara kepentingan tidak langsung hanyalah bersifat normatif, yakni membentuk opini publik mengenai hak-hak masyarakat lokal yang dimiliki secara turun temurun. Kendatipun demikian, kelompok yang menolak kebijakan perkebunan kelapa sawit memiliki komitmen yang sangat tinggi kepada daerah misalnya memperjuangkan agar hak-hak ulayat masyarakat lokal tidak dilanggar dalam membuka perkebunan. Untuk itu, tokoh ini mengikuti secara seksama setiap isu pembangunan perkebunan sejak awal di buka hingga dewasa ini.

Tabel 1. Matrik Dinamika Pemerintahan di Riau mengenai Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit Sebelum dan Sesudah Reformasi

ISU	Sebelum Reformasi			Sesudah Reformasi		
	Kendali Perizinan	Konflik Penguasaan Lahan	Pola Perkebunan	Kendali Perizinan	Konflik Penguasaan Lahan	Pola Perkebunan
Setting Politik	Aturan main perizinan sentralistik	Kebijakan nasional Pertanahan sentralistik	Dominasi Negara dan swasta	Aturan main perizinan terdesentralisasi	Arah Kebijakan Pertanahan ke desentralisasi	Dominasi Swasta dan Negara, tapi ada akses lokal
Aktor; Menerima	Pem.Pusat; Deptan, Dephut		Pengusaha Perkebunan swasta dan	Deptan, Dephut	Pem.Pusat- Pemda Perusahaan,	Pengusaha Perkebunan

Menolak	BPN,Pemda, Perusahaan	Pem.Pusat-Pemda Perusahaan	Negara	BPN, gubernur atau Bupati	Elit lokal	Besar swasta dan Negara, Pemda
Menerima dengan syarat	TRab Politisi lokal	Elit Lokal	Trab,Agus Politisi lokal	Elit lokal,perusahaan,LSM	LSM-lingkungan, Tokoh adat Akademisi, WanAb,MA	LSM-lingkungan, Tokoh adat Akademisi, WanAb,MA
Kepentingan; Menerima	Tokoh Golkar	TRab,Agus Politisi lokal	Tokoh Golkar	Akademisi, WanAb,MA		
Menolak	“Devisa”	Ekspansi usaha,dan <i>fee</i>	Akses dana,Infra Strur,modal	Devisa, PAD, <i>fee</i> ,kayu,lahan,	Ekspansi usaha, <i>fee</i> ,kayu, lahan	Maksimal pendapatan daerah, modal
Menerima Dengan Syarat	Kontrol lokal	Kontrol lokal	Kesempatan kerja	Kontrol lokal	lahan, kepastian usaha	Kesempatan kerja lokal
Pilihan Kebijakan	Kontrol lokal	Kontrol lokal	Kesempatan kerja, Infrastruktur	Kendali atas Perizinan	Penataan kembali luas areal PBS	Lingkungan,hak ulayat,kepastian usaha,teknologi
Pola Interaksi dan koalisi dengan lembaga sosial	Memaksimalkan Keuntungan Dari investasi	Ganti rugi	PBS/PBN, KKPA,PIR, K2I, Kemitraan Pemda	Memaksimalkan Keuntungan Dari investasi	Perusahaan dan Pemda Negosiasi dengan tokoh local	Kemitraan Pemerintah dan swasta
	pusat-memakai kaki tangannya di daerah secara sentralistik	Perusahaan memakai otoritas Pem.Pusat dan elit di daerah	Perusahaan memakai otoritas Pem.pusat di daerah	pusat-tetap memakai kaki tangannya didaerah secara terdesentralisasi		Koalisi Pemda dan swasta dalam merangkul tokoh lokal yang vokal

Sumber: Data olahan berbagai sumber, (2009 dan 2013)

Ketiga, kelompok menerima dengan syarat yang diwakili Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Riau. DPRD sebenarnya mempunyai kekuasaan politik yang sangat besar sebagai representasi dari seluruh rakyat yang dipilih melalui Pemilu legislatif (Pileg). Kedaulatan masyarakat lokal menguat setelah diterapkannya desentralisasi. Beberapa kasus program kelapa sawit yang diterapkannya misalnya Kemiskinan, Kebodohan dan Infrastruktur (K2I), sikap DPRD Riau menerima dengan sejumlah syarat terhadap usulan kebijakan. Kendatipun kemudian, lembaga politik ini memosisikan diri menerima kebijakan. Penolakan ini dilakukan DPRD Riau karena usulan kebijakan perkebunan itu dinilai

tidak jelas teknis pelaksanaan maupun konsep anggaran. Untuk memberikan gambaran jelas dinamika aktor lokal di Riau mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit seperti yang didiskripsikan table diatas, tulisan ini menengahkan data pembandingan masa sebelum reformasi.

Preferensi Aktor

Dalam proses Kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau, para aktor lokal memiliki sejumlah pertimbangan ekonomi dan politik. Menurut informan, bahwa para birokrat di lingkungan pemerintah provinsi Riau dalam hal ini bersifat mendua. Secara institusional berupaya mengejar bagaimana kebijakan perkebunan memberikan kontribusi kepada APBD Riau di satu sisi. Sebagai gambaran kontribusi perkebunan itu adalah PBB, Iuran Pembangunan Desa (IPEDES) misalnya di Kecamatan Tapung Kampar Rp.5000,- s/d Rp.6.500,-/ha., 45 % penerimaan pajak di Riau berasal dari perkebunan. Kontribusi besaran nilai PBB ditentukan oleh luas, pola perkebunan, dan harga yang diterapkan. Pada prinsipnya Pola PBS dan PIR-Trans memiliki objek pajak dengan ragam lahan kebun yang relatif sama yaitu lahan kebun, ladang, dan bangunan. Sedangkan perkebunan rakyat (swadaya) hanya lahan kebun. Menurut responden sebelum proses konversi dari perusahaan kepada petani plasma PBB dibayar oleh perusahaan, petani plasma membayar (melalui kelompok tani atau Kepala Desa) sesudah kepemilikan lahan diserahkan.

Disisi lain, hasil kebijakan masuk ke APBN berdasarkan data statistik 2004/2005 ekspor CPO dan turunannya sekitar US\$ 2.076/18.852 triliun. Perhitungan pajak ekspor (PE) 1,5% = 99,254 milyar semua masuk ke APBN Pusat. Jika pajak ekspor ini dinaikkan 6,5% maka PE CPO dan turunannya dari Riau ke Pusat menjadi Rp 1.225 T. Apakah para tokoh dan birokrat yang notabene adalah orang yang dipercaya memperjuangkan kepentingan publik. Namun hal ini dibantah oleh informan lain seorang politisi, yang menyatakan bahwa para tokoh lokal dan Pemda telah berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui pengembangan perkebunan kelapa sawit. Program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) teruji mengangkat ekonomi masyarakat Riau di dalam dan di sekitar kebun, memang dalam pelaksanaannya, kebijakan ini banyak kendala. Karena itu, animo masyarakat Riau tentang kebun cukup tinggi.

Dengan penjelasan diatas. Informan juga ingin mengatakan bahwa Pemerintah tetap mengutamakan kepentingan masyarakat lokal dalam persaingan menerapkan kebijakan perkebunan di Riau. Bahkan untuk menegaskan hal itu informan ini memberi contoh desa Tandun sebagai area pertama perkebunan di Riau yang nota bene menerapkan pola PIR-Bun. Informan ini menyatakan bahwa pendapatan bersih petani plasma PIR kelapa sawit Rp.2.000.000/KK/bulan/ha

hampir dua kali lipat pendapatan bersih petani plasma PIR karet Rp.1000.000,/KK/bulan.

Sumber Daya Para Aktor

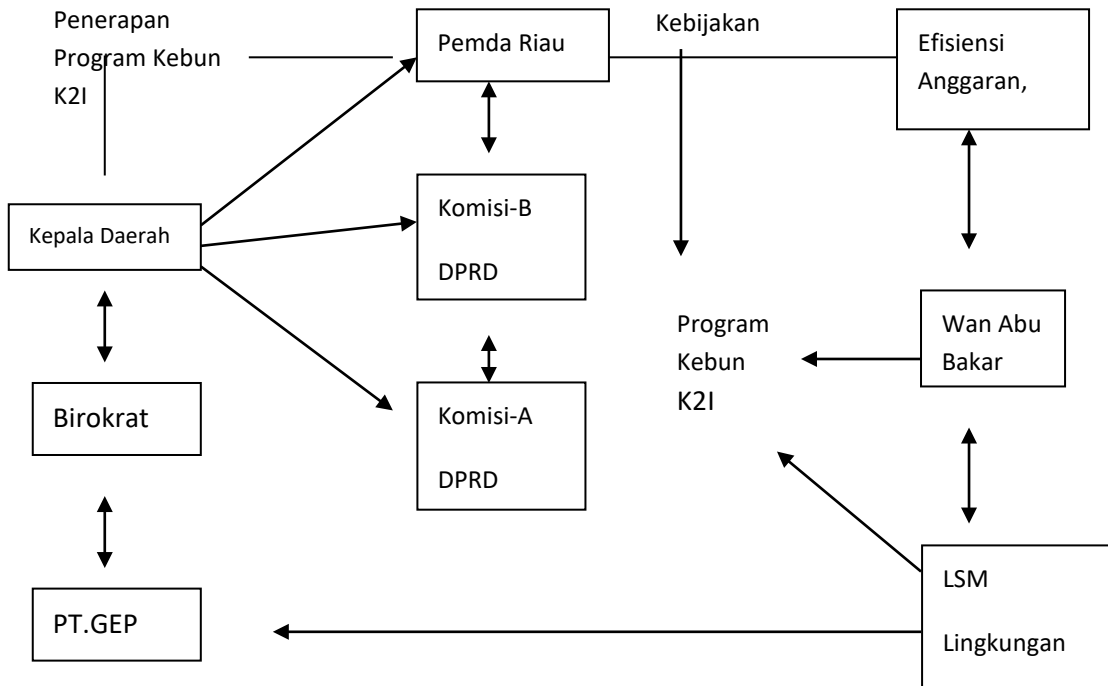
Pengembangan perkebunan kelapa sawit di Riau melibatkan berbagai elit lokal yang bersaing, berinteraksi dalam berbagai arena, memakai jaringan, simbol-simbol tradisional diantara kelompok-kelompok di tingkat lokal. Namun politik persaingan aktor yang bersifat resiplokal ini ternyata tidak mampu melahirkan dan mengembangkan proses pengambilan keputusan lokal yang menguntungkan masyarakat, terutama dalam suasana konflik, karena sebab-sebab yang akan diuraikan berikut ini.

Para aktor utama birokrasi lokal, politisi, dan pengusaha masing-masing memperjuangkan kepentingannya, birokrat menjadikan kelapa sawit sebagai basis materil dalam mempertahankan dan mencapai kekuasaan lokal. Para politisi lokal memanfaatkan para pengusaha nasional dan internasional sebagai motor penggerak untuk mengontrol modal, perizinan, dan sumberdaya politik yang lebih efisien. Kemudian, para pelaku bisnis perkebunan melakukan tindakan-tindakan dalam rangka mengontrol struktur produksi kebun yang dikuasai di tingkat lokal. Selain itu, para aktor juga memakai simbol-simbol tradisional berbasiskan etnik yang ada di tingkat lokal maupun nasional. Situasi itu lahir dari sifat kebijakan pembangunan yang eksploitatif dan diperparah oleh kondisi pengusaha lokal yang relatif memiliki modal tetapi terbatas akses kepada proses pengambilan keputusan di tingkat pusat. Menurut DPRD Riau, secara makro kebijakan Pemda Riau tentang Kebun Kelapa sawit sebetulnya dilatar belakangi oleh antusiasme masyarakat ke kebun. Dalam konteks inilah Komsisi-B mendukung Pemda Riau terkait program pembangunan kelapa sawit. Masih menurut responden ini, semangat orang Riau kalau dibandingkan daerah lain misalnya Sumatera Barat (Sumbar), animo masyarakat tentang kebun cukup tinggi. Hal ini sudah teruji dari program PIR-Trans, KKPA.

Selain itu, pengembangan kebun kelapa sawit tidak lepas dari harapan elit-elit lokal dalam mengatasi munculnya konflik sosial di Riau. Konflik sosial ini muncul diklaim karena kebijakan perkebunan yang ada selama ini kurang relevan dengan kondisi dan karakteristik masyarakat di Daerah Riau misalnya tumpang tindih lahan. Karena itu, menurut Pemda Riau ide pengembangan kebun sawit. Pertama, dimulai dari penataan kembali luas areal perusahaan perkebunan swasta (PBS). Pendataan ini dilakukan oleh Disbun Riau bersama-sama Badan Pertanahan Nasional (BPN). Kedua, Pola Kredit Koperasi Priemer Anggota (KKPA) mengandung berbagai kelemahan di Riau antara lain pola intinya dipelihara dengan baik, plasmanya justru dibiarkan tidak terawat. Kemudian, jumlah tanamannya pun tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka. Oleh karena itu muncullah berbagai gagasan pola misalnya Kebun K2I. Pengembangan kebun ini diharapkan

memberikan ide penyelesaian konflik lahan perkebunan terutama antara perusahaan dan masyarakat tempatan. Penanganan konflik lahan kelapa sawit ini diharapkan dapat meredam sekaligus mempertimbangkan kepentingan masyarakat setempat.

Skema 1. Dinamika hubungan Pemerintahan Lokal Terkait Kebijakan Perkebunan Kelapa sawit K2I (SK Gubernur Riau No. 330/011/2005)



Para aktor birokrat berkoalisi dengan swasta dan berupaya menanamkan pengaruh ke komisi B komisi A. Konsepsi ini dimaksudkan untuk memberikan landasan prinsipil aturan main dalam berinteraksi para aktor lokal. Sehingga pola interaksi aktor ini diharapkan dapat menekan potensi destruksi misalnya saling bakar, dan sebagainya. Pada akhirnya diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terjadinya perubahan dan tumbuhnya dinamika masyarakat di tingkat lokal.

Pola interaksi aktor dalam situasi konflik perkebunan Kelapa sawit ini dilandasi perspektif ekonomi-politik yang mempertimbangkan kekuatan politik dan ekonomi yang berkembang di tingkat lokal dalam memperebutkan sumber daya perkebunan kelapa sawit seperti yang sudah diuraikan dibahagian terdahulu. Konsepsi ini dimaksudkan untuk memberikan landasan prinsipil aturan main dalam berinteraksi para aktor lokal. Dari pola interaksi inilah model sinergisitas kebijakan ditemukan dan diharapkan dapat menekan potensi destruksi misalnya saling bakar, dan sebagainya. Pada akhirnya diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terjadinya perubahan dan tumbuhnya dinamika masyarakat di tingkat lokal.

Hasil Dan Pembahasan

Berdasarkan data-data yang berhasil dikumpulkan dan kemudian dianalisis, maka dapat diungkapkan bahwa pola hubungan pemerintahan lokal dan masyarakat di Riau era reformasi didominasi hubungan aktor-aktor politik lokal yang berlangsung dalam situasi konflik yang dinamis. Pola hubungan pemerintahan lokal mengenai

Kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau semula ditentukan oleh interaksi antara Birokrat, Politisi dan Pengusaha perkebunan (BPP). Sejak reformasi 1999, penyelenggaraan pemerintahan lokal di Riau ditentukan oleh pergulatan antara birokrat, pengusaha, politisi, LSM, dan tokoh masyarakat (BPPLT) yang berlangsung dalam tiga arena isu utama yang menonjol yaitu; perizinan, konflik lahan, dan perdebatan pola perkebunan. Para pemain BPP ini adalah pihak-pihak yang diuntungkan dalam perebutan karena itu bersikap menerima kebijakan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau. Dalam mencapai kepentingannya itu, para aktor ini mengorganisir diri dengan berpijak pada berbagai regulasi pembangunan yang dibuat pusat sebagai alat untuk memperebutkan sumberdaya perkebunan dan melakukan negosiasi dengan beberapa elit lokal di Riau. Dalam perjalanannya, sejak reformasi bergulir, pengaruh politik BPP "direbut" oleh para elit lokal yang terdiri dari pimpinan partai politik, tokoh lokal, LSM, pimpinan preman, dan sejumlah akademisi kedalam akses ke sumber daya perkebunan. Kelompok ini adalah para elit yang termasuk aktor yang menolak atau menerima dengan syarat penerapan kebijakan perkebunan. Kelompok BPPLT ini mengelompokkan diri dengan menanamkan pengaruh dalam proses kebijakan lokal mengenai perkebunan dengan memanfaatkan berbagai arena misalnya sosial, ekonomi dan politik, dan berbagai jaringan (misalnya, partai politik, etnik, alumni, profesi) di tingkat kabupaten atau provinsi.

Sejak reformasi 1999, pemerintahan lokal di Riau mengenai kebijakan kelapa sawit semakin dinamik ditandai munculnya kelompok-kelompok lokal yang bersaing dengan birokrat lokal, politisi, dan pengusaha perkebunan. Kelompok-kelompok lokal ini seolah-olah secara sendiri-sendiri berinisiatif menangkap peluang sumberdaya perkebunan. Yang diperebutkan adalah kendali atas perkebunan sawit di Riau baik milik swasta, Negara ataupun rakyat. Apa yang dilakukan oleh para aktor ini untuk memperkuat "*lverage*"-nya dalam perpolitikan Riau. Misalnya kendali dalam SIUP, para aktor lokal berebut menanamkan pengaruh dalam proses perizinan, walaupun keputusan tetap dipegang pemerintah pusat. Sehingga rantai perizinan memerlukan waktu yang panjang dan biaya yang besar.

Fenomena keterlibatan aktor dalam praktik pemerintahan lokal seperti yang disampaikan Frieden, MacIntyre, Liddle dan Hadiz nampak dari ilustrasi misalnya perebutan kendali perizinan, hanya saja para ilmuwan pluralis ini kurang

menangkap keberagaman arena, sumberdaya, jaringan, dan basis sosial yang dipakai actor ketika berupaya memperebutkan akses kekuasaan. Sesuai Keputusan Mentan No.357/Kpts/HK.350/5/2002 Izin usaha harus diurus untuk lahan diatas 25 ha. Seseorang yang ingin mendapatkan IUP, harus dapat menunjukkan lahan yang dicadangkan Pemprov. Selanjutnya seseorang itu harus dapat memenuhi persyaratan IPK (Izin Pelepasan Kawasan Hutan) jika lahan itu berada di kawasan hutan lindung, pada hal kondisi lahan sudah jauh berubah. Bisa saja suatu kawasan hutan sebelumnya berada di hutan lindung berubah kawasan perkebunan kelapa sawit atau HTI (Hutan Tanaman Industri). Perubahan ini mewarnai proses perizinan perkebunan di Riau. Misalnya dapat terjadi bahwa, jika bupati mengeluarkan izin gubernur menolak alasannya karena tidak sesuai dengan RTRWP. Jika Gubernur merekomendasi bisa jadi Menteri Kehutanan menolak karena alasan tidak sesuai dengan RTRWN. Guna mendapatkan perizinan itu para aktor memakai berbagai arena misalnya sosial, ekonomi dan politik. Sementara itu, masing-masing daerah kabupaten saling bersaing memperebutkan modal dalam usaha bisnis perkebunan kelapa sawit. Persaingan ini terjadi karena kapitalisasi ini mendatangkan keuntungan ekonomi-politik bagi daerah .misalnya lahan kebun, kesempatan kerja, kayu, akses ke produksi, *fee*, dan suara dalam Pilkada-1.

Untuk itu, menurut para elit lokal, alternatif pilihan kebijakan perkebunan yang tepat untuk mewujudkan kepentingan itu adalah dengan menciptakan kebijakan kemitraan antara PBS/PBN dan Pemda. Sementara itu, para pemilik modal berkepentingan memperluas usaha perkebunan di provinsi Riau. Para pengusaha besar yang didukung pemerintah (Daerah) berkepentingan melakukan ekspansi usahanya dengan berpijak pada berbagai regulasi nasional. Koalisi ini secara umum menghasilkan pertumbuhan perkebunan kelapa sawit semakin pesat atau bisnis kelapa sawit berkembang pesat misalnya luas perkebunan, pola perkebunan semakin beragam.

Sementara itu, kelompok lokal, diantaranya misalnya LSM, tokoh adat, pimpinan parpol, kelompok preman, akademisi, elit lokal di Jakarta, dan pimpinan koperasi yang dikelompokkan menolak penerapan kebijakan perkebunan, bersaing dengan cara mengusung kebijakan perkebunan yang digagas Pemda baik tingkat Kabupaten maupun Pemerintah provinsi. Tarik menarik kepentingan local ini menghasilkan selain berbagai kebijakan lokal mengenai perkebunan kelapa sawit juga memunculkan berbagai konflik social karena inskonsistensi penerapan kebijakan pembangunan nasional sebelumnya.

Selama ini kelompok-kelompok masyarakat lokal umumnya tetap mengklaim diri sebagai pihak yang dirugikan sejak kebijakan perkebunan kelapa sawit di terapkan di Riau tahun 1980-an. hingga pasca reformasi. Karena itu masuk akal kelompok ini memilih menolak penerapan kebijakan perkebunan. Penguasaan lahan perkebunan sebagian besar masih tetap dikuasai oleh pemilik modal

perkebunan swasta/Negara. Sedangkan, elit dan rakyat setempat hanya lebih banyak menanggung resiko misalnya berkurangnya lahan usaha, fluktuasi harga, konflik sosial, banjir, asap, dan kebakaran hutan dan lahan. Karena itu, sebenarnya keinginan berinisiatif untuk memanfaatkan kapital perkebunan sebenarnya sudah lama ada, walaupun baru terealisasi pada masa Otda. Pertanyaannya adalah bagaimanakah sebenarnya dinamika pemerintahan lokal di Riau itu berlangsung? Uraian yang lebih spesifik lagi atas pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

Sejak diberlakukannya kebijakan OTDA, kepala daerah di tingkat provinsi dan kabupaten beserta perangkatnya di Riau bersaing memperebutkan kendali kebijakan perkebunan kelapa sawit dengan memakai berbagai jaringan, dan kelompok-kelompok masyarakat lokal. Aktor-aktor dengan kepentingan yang berbeda-beda berinteraksi dalam merespon kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau.

Pada masa sesudah reformasi, berlaku sistem desentralisasi pemerintahan yang memberikan peluang lebih banyak pada aktor lokal untuk berinisiatif dalam memanfaatkan sumberdaya baru misalnya kendali atas perkebunan kelapa sawit di Riau baik milik PBS/PBSN. Gubernur dan para bupati bersaing dalam menanamkan pengaruh politiknya kepada perusahaan perkebunan dengan memakai berbagai jaringan dan arena di tingkat lokal. Dalam kondisi perpolitikan lokal seperti ini muncul aktor-aktor lokal yang seolah-olah berjalan sendiri-sendiri dan semakin dinamik.

Para aktor lokal yang bersaing dalam kapitalisasi perkebunan tetap berbasiskan birokrasi misalnya gubernur dan para bupati seperti halnya masa sebelum reformasi. Hanya saja pada masa reformasi, basis dukungan kebijakan semakin meluas misalnya birokrasi tingkat provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu pada era reformasi, jumlah aktor yang mendukung semakin bertambah. Dikalangan birokrasi dukungan terhadap penerapan kebijakan misalnya datang dari Gubernur/Wakil, Dinas Kehutanan, BPN, Dinas Perkebunan (Disbun), Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Disprindag), PBS/PBN, Badan Perencanaan Nasional (Bappeda), Badan Koordnansi Penanaman Modal daerah (BKPMMD), Bupati, Camat, Kepala Desa. Selain itu, golongan yang mendukung kebijakan datang juga dari para aktor non-pemerintah, Warga Koperasi Sawit Jaya, dan Ikatan Keluarga Jawa Sekitarnya (IKJS).

Pada masa reformasi, kelompok yang menerima dengan syarat kebijakan perkebunan di Riau bertambah luas. Sebelum reformasi, kelompok ini misalnya didominasi akademisi, peneliti. Tetapi, pasca reformasi, kelompok yang menerima dengan sejumlah syarat semakin bertambah. Hal ini terjadi karena setelah demokratisasi dan OTDA berlaku, masing-masing pihak dapat mengungkapkan ekspresi dirinya. Para pemain ini menriakkan pertimbangan-pertimbangan konseptual atau teknis pertanian dan lingkungan.

Sejak reformasi, pola hubungan pemerintahan di Riau mengenai perkebunan ditandai oleh jumlah aktor semakin bertambah, basis dukungan dan jaringan yang dipakai para aktor semakin tumpang tindih dan meluas. Dinamika aktor yang berpolitik melalui kelompok dan memperebutkan sumberdaya perkebunan melalui proses politik inilah yang menjelaskan mengapa sifat politik lokal di Riau semakin dinamis sejak reformasi 1999. Kelompok yang efektif adalah aktor yang mampu merumuskan atau mempengaruhi keputusan yang berhasil memperebutkan hasil dari kebijakan perkebunan kelapa sawit. Aktor yang berhasil memperoleh keuntungan inilah yang mempengaruhi perpolitikan Riau sejak dulu sampai sekarang.

Kesimpulan

Pola hubungan masyarakat dan pemerintahan daerah di Riau sejak reformasi didominasi oleh aktor-aktor lokal yang berlangsung dalam situasi konflik. Sejak reformasi 1999, *setting* politik nasional berubah dari sentralistik menjadi desentralisasi. Perubahan konteks politik ini berdampak pada respon elit lokal sedemikian rupa dan mewarnai perkembangan perpolitikan lokal yang terkait isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. Dimana para aktor yang terlibat dalam proses kebijakan perkebunan menyadari bahwa para kelompok ini hidup pada sebuah iklim perpolitikan pluralistik. Dalam tradisi seperti ini diperlukan upaya membangun koalisi dan negosiasi dengan kelompok-kelompok informal lainnya dalam rangka memaksimalkan pengaruh politik.

Dalam kondisi hubungan pemerintahan yang didominasi aktor-aktor lokal ini untuk mengeksplorasi dinamika pemerintahan mengenai perkebunan di Riau tidak cukup hanya merumuskan siapa aktor, tujuan, kepentingan, preferensi politiknya, dan interaksi aktor dengan kelompok-kelompok sosial lainnya seperti yang elaborasi Jeffry A Frieden, MacIntyre, Vedi A Hadiz. Tetapi dibutuhkan pemahaman yang baik tentang arena, basis sosial, jaringan, dan sumberdaya politik para aktor. Studi ini mengungkapkan bahwa jumlah aktor ternyata semakin bertambah, arena yang dipakai semakin beragam, basis sosial dan jaringan semakin tumpang tindih dalam memperebutkan hasil kebijakan perkebunan kelapa sawit. Sifat politik lokal ini menjadi penanda karakter pemerintahan lokal di Riau pasca reformasi.

Daftar Pustaka

- Aspinal, E. dan Sukmajati, M. (2014). *Politik Uang Di Indonesia: Petronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov
- Casson, A. (2000). *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change*. HTTP/w.wOccasional paper no.29.
- Frieden, J. et al. (2000). *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. Published USA Westview Press
- Hadiz, R. V. (2002). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Hidayat, S. (2005). "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru 1966-1998", dalam *Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun*. Jakarta: Institute for Lokal development.
- Kleden, I. (2008). *Politik Di Indonesia: Antra Demokrasi dan Sentralisme Politik*. Politik local.
- Liddle, W. (2008). *Keberhasilan Demokrasi. Keberhasilan Demokrasi*. The Ohio State University Columbus Ohio AS.
- MacIntyre, A. (1991). *Business and Politics In Indonesia*. Asian Studies Association of Australia in Association with Allen&Unwin. Sidney.
- Nordholt, H. S. dan Kliken G. V. (2007). *Renegotiating Boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. KTLV Press, Leiden.
- Syahza, A. (2004). *Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit Di Daerah Riau*. (Disertasi). Bandung: PPS-Unpad.
- Yin, K. R. (1994). *Case Study Research, Design and Methode*. California: Sage Publications, Inc.