

Dinamika Politik Penguatan Kebijakan Sawit di Riau Pasca Reformasi

Khairul Anwar^{1*}

¹Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau Jalan Binawidya KM 12,5 Simpang Panam

*Koresponden E-mail: khairul.anwar@lecturer.unri.ac.id

(Diterima: 29 Desember 2021 | Disetujui: 11 Juli 2022 | Diterbitkan: 31 Juli 2022)

Abstract: *This article aims to find the dynamics of actor interaction in strengthening oil palm policies with examples of cases of oil palm policy in Riau. The background is the phenomenon of the broader spectrum of conflict in Riau early in the reformation. How will the interaction pattern of actors related to oil palm policy issues take place in post-reform Riau? The theory used by the local political economy and the method used determine; (1) Actor's political preferences; (2) Actor's tips and strategies; and (3) How do actors organize themselves into coalitions? This study found that since the OTDA policy was implemented in Riau, the dynamics of national politics changed, from a central style to a decentralized one. This change in political context resulted in mixed responses from local actors in Riau. Local actors are becoming more critical because of the law on the use of natural resources. The activities of these different actors produce different reactions to implementing policies in the plantation sector. The response of these elites could be a result of different positions. Since the reformation, the intensity and spectrum of political dynamics have increased and expanded and its disclosure in public debate has become more assertive. It is a fact that the nature of local politics is considered in strengthening the policy on palm oil management in Riau.*

Keywords: *policy issues; actor interaction; oil palm; capital*

PENDAHULUAN

Artikel ini berangkat dari satu pertanyaan pokok adalah Bagaimana dinamika pro-kontra isu politik lokal terkait penguatan kebijakan perkebunan kelapa sawit sesudah reformasi di Riau?; dan seperti apa respon para aktor lokal terhadap proses kebijakan sawit tersebut? Gambaran atas jawaban pertanyaan diatas akan dielaborasi secara berkesinambungan dalam pembahasan berikut ini. Dilihat konteks sejarahnya, perpolitikan lokal di Riau ditunjukkan melalui persaingan kepentingan terutama yang bersentuhan dengan akses kekayaan alam lokal. Daerah ini memiliki sumberdaya alam (SDA) melimpah terutama minyak, hutan, dan dewasa ini kelapa sawit, namun manfaat dari kapitalisasi sumberdaya ini dieksploitasi Pusat seperti yang dilaporkan oleh (Anwar, 2021). Fenomena empirik ini nampak dalam praktik politik masa Orde Baru (ORBA), masyarakat tidak memiliki akses, pemerintah pusat dominan dalam proses kebijakan. Akibatnya, masyarakat dan Pemerintah Daerah ini merasakan kekecewaan yang diperparah oleh persepsi masyarakat terkait pejabat pemerintahan sebenarnya adalah para tokoh yang ditempatkan oleh Pemerintah Pusat. Sehingga sejak 1980-an muncul pemikiran dikalangan elit di Riau perlunya putera daerah mewakili kepentingan lokal yang dikenal sebagai isu "Putera Daerah"

Pada masa awal reformasi, perdebatan ini mendominasi isu lokal dan dicoba diperjuangkan melalui mekanisme pemilihan kepala daerah (tidak langsung). Namun, proses pemilihan yang menjadi perbincangan publik nasional itu tidak berhasil menempatkan putera daerah sebagai gubernur. Kegagalan itu di tingkat pusat menjadi perbincangan luas, di Riau semakin mengecewakan. Pada waktu itu, daerah tidak bisa banyak berbuat, karena posisi politik elit lokal yang independen tidak muncul kepermukaan. Regulasi yang berlaku tidak memungkinkan, daerah berbuat banyak demi kepentingan lokal. Dalam dinamika perubahan konteks politik lokal tersebut mencuatlah isu baru yang berkaitan dengan SDA kelapa sawit. Gagasan ini dimunculkan Gubernur yang terpilih kembali secara kontroversial yang memimpin pada masa kejayaan Orde Baru (ORBA), yaitu periode 1980-1989. Tokoh ini adalah aktor yang didukung penuh oleh Pusat dan yang mendukung kebijakan Pusat. Gagasan mengenai kebun sawit yang dimunculkannya tidak mungkin ditolak Daerah pada waktu itu, karena dalam perpolitikan ORBA yang otoriter, hierarkis dan sentralistik tidak mungkin ada penolakan.

Dalam perkembangannya, isu sawit menjadi isu politik muncul kepermukaan ketika diterapkan kebijakan desentralisasi dan Otonomi Daerah tahun 2001. Ini dimungkinkan karena berlaku aturan baru untuk memanfaatkan SDA-nya dan dana pembangunannya (Bayo, 2018; Hadiz, 2005).

Implementasi Undang-undang otonomi Daerah (OTDA) ini menghidupkan kembali perdebatan terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit yang sebelumnya tidak muncul dalam diskusi publik. Dalam suasana kebebasan dan eforia demokrasi, Isu sawit berkembang menjadi isu lokal dan dipakai oleh tokoh dan elit lokal yang bergulat dalam kontestasi, Pemilu dan Pilkada.

Para aktor lokal yang bersaing dan ingin terpilih di dalam Pilkada misalnya tahun 2014, 2018 banyak menyebut-nyebut upaya memperoleh bahagian lebih besar dari SDA lokal sebagai program perjuangan. Para elit lokal pada masa ORBA tidak bisa mengekspresikan tuntutan mereka berubah menjadi sangat vokal. Secara faktual, fenomena ini nampak dari kemunculan sejumlah tokoh, partai politik, organisasi masyarakat sipil lokal, organisasi profesi, dan kelompok lainnya. Aktivitas tindakan para tokoh yang beragam ini menampilkan respon beragam terhadap implementasi program-program pemerintah dibidang perkebunan. Reaksi para aktor yang bermacam-macam ini dapat diduga sebagai akibat dari posisi aktor yang berbeda. Tetapi yang jelas, menghadapi era reformasi dan OTDA, fokus utama kampanye mereka adalah prestasi dan harapan masyarakat kepada implementasi program pembangunan perkebunan kelapa sawit yang pro masyarakat dan lingkungan berkelanjutan.

Secara faktual, nampak bahwa terjadi perubahan politik lokal. Masyarakat semakin kritis terhadap kebijakan pemerintah. Ada banyak aktor yang semula tidak menunjukkan diri, ketika reformasi berani tampil secara tegas menyampaikan aspirasi. Fenomena ini diduga kuat terkait dengan kebijakan publik. Sebab kebijakan publik adalah soal siapa memperoleh apa, bagaimana dan kapan seperti yang dikemukakan oleh Lasswell (2007) diperkuat oleh Frieden *et al.* (2000) dan Anwar (2021). Fenomena ini menarik untuk dikaji dengan tuntunan literatur ekonomi-politik dan diharapkan dapat mengisi kekosongan studi politik lokal paling tidak di Riau.

Artikel ini, menjadikan Riau sebagai kasus studi karena beberapa pertimbangan, yaitu: (1) perpolitikan lokal di Riau menunjukkan dinamika yang menarik. Politik di Riau sebelum reformasi diwarnai oleh otoritarisme. Selama pemerintahan ORBA yang otoriter banyak isu lokal yang tidak muncul kepermukaan. Misalnya, penentangan rakyat terhadap kebijakan perkebunan kelapa sawit tidak pernah muncul sebagai isu politik lokal. Sesudah reformasi yaitu pemerintah ORBA itu runtuh, perpolitikan lokal menjadi sangat dinamik. Sehingga isu seperti kebijakan perkebunan kelapa sawit muncul sebagai materi debat politik lokal. (2) Selain itu (Casson, 2000) melaporkan bahwa provinsi Riau sejak lama sudah menjadi sasaran penerapan program sawit pemerintah yang paling intensif, sehingga provinsi ini menjadi wilayah dengan pertumbuhan

sawit yang cepat. (3) Yang menarik lagi Wihardandi (2012), melaporkan sejak tahun 2005 reaksi pro dan kontra tidak hanya antara pemerintah dan non pemerintah, melainkan terjadi pula dikalangan pemerintah sendiri. Paling tidak dari tiga hal diatas menunjukkan kaitan konteks perpolitikan di Riau terhadap tindakan negara terkait isu kelapa sawit sebagai isu politik lokal sebagai argumentasi kuat dalam artikel.

BAHAN DAN METODE

Pengumpulan data

Proses penelitian ini memerlukan data sekunder bersumber dari jurnal-jurnal ilmiah, buku hasil penelitian, media cetak dan elektronik. Buku hasil penelitian studi Savirani & Tornquist (2016), menginformasikan dinamika politik lembaga-lembaga demokrasi di Indonesia berjalan, Nordholt & Klinken (2007) menekankan pada sifat dan peranan para elit daerah era demokrasi. Liddle (2008), memusatkan perhatian kepada pola fragmentasi atau perpecahan pada peta kepartaian yang semakin parah dalam sejarah politik demokrasi di Indonesia. Kajian Hadiz (2002), memfokuskan diri kepada kemunculan kelompok-kelompok oligarkis lokal sebelum dan sesudah reformasi. Sementara studi Casson (2000), di muat dalam jurnal ilmiah melaporkan bahwa dampak perubahan rezim Soeharto ke Habibie kepada kebijakan perkebunan di Indonesia; demikian studi Aspinall *et al.* (1999), menekankan kepada arah demokratisasi sejak kejatuhan Soeharto.

Data primer berupa data kualitatif dan kuantitatif bersumber dari wawancara, Fokus diskusi kelompok (FGD) dan observasi. Wawancara mendalam dilakukan terhadap dengan sejumlah informan penelitian. Informan dipilih berdasarkan posisi dan reputasi informan terkait pengalaman empirik dalam implementasi kebijakan kelapa sawit di Riau awal reformasi dan dewasa ini. Para informan terdiri dari aparatur sipil birokrasi provinsi Riau misalnya Dinas Perkebunan, Bidang perekonomian Riau, Badan Penanaman Modal Daerah (PMD), Dinas Perindustrian, Dinas tenaga Kerja, Komisi I DPRD Riau, Lembaga Adat Melayu Riau, Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKMR), Jaringan Kerja Penyelamat Hutan Riau (JIKALAHARI), para akademisi peneliti Universitas Riau. Data yang bersumber dokumen berupa peraturan perundangan yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau, misalnya Undang-Undang, Keputusan Menteri Pertanian, Peraturan Daerah, risalah rapat, dan catatan-catatan harian organisasi. Data sekunder yang bersumber dari dokumen, surat kabar atau majalah, risalah rapat, brosur, dan pamflet. Data kualitatif dan kuantitatif juga didapat dari hasil FGD dengan para informan terdiri dari Dinas Perkebunan, Bidang perekonomian Riau, Badan BKPM, Dinas Perindustrian Dinas tenaga Kerja, Komisi I DPRD Riau, tokoh

masyarakat, pemuda, mahasiswa, FKMR, para peneliti perkebunan kelapa sawit Universitas Riau. Selain itu data juga diperoleh dari hasil observasi ke lokasi area studi Kampung Tandun, Kabupaten Rokan Hulu sebagai kawasan pertama perkebunan sawit di Riau.

Kegiatan wawancara, FGD, dan Observasi dilakukan rentang waktu tahun 2005-2007 dan 2018. Wawancara dilakukan di tempat kerja, sekretariat dan di Rumah tempat tinggal berdasarkan kesepakatan antara peneliti dan informan. FGD dilakukan kota Pekanbaru dan observasi ke lokasi Kebun Sawit Tandun, Kabupaten Rokan Hulu. Selain itu untuk melengkapi informasi riset yang ada dilakukan pengumpulan data melalui kuesioner dengan jumlah sampel 46 orang. Sampel dipilih secara random sederhana (*simple random sampling*) dengan mencari daftar sampel selanjutnya di pilih secara acak sederhana sehingga didapatkan responden penelitian. Pertanyaan kuesioner berbentuk terbuka, tujuannya agar didapat data kuantitatif dan kualitatif lebih lengkap yang tidak diperoleh dari wawancara. Pertanyaan kuesioner meliputi variabel: tingkat produktivitas sawit, tingkat pendapatan, jenis usaha, luas lahan sawit, kepemilikan lahan, bentuk-bentuk pelatihan yang pernah diikuti, saran dan masukan bagi penguatan kebijakan sawit di Riau.

Teknik analisa data

Setelah data terkumpul selanjutnya dianalisis menggunakan pendekatan Modern Political Economy yang memiliki tiga strategi seperti yang dijelaskan Frieden (2018) yang dikembangkan Anwar (2021) yaitu: Pertama, mengidentifikasi para aktor dengan kategori menerima, menolak dan menerima dengan sejumlah usulan terhadap berbagai kebijakan sawit di Provinsi Riau. Dalam menentukan para aktor dan tindakannya tersebut dipakai langkah-langkah; (1) Membagi ada aktor pemerintah dan aktor non-pemerintah. Masing-masing aktor tersebut memiliki kepentingannya, basis sosial, dan sumberdaya. Para aktor ini digambarkan sebagai pihak yang suka pada tindakan yang dapat memaksimalkan keuntungannya. (2), para aktor bekerjasama dalam mengorganisir diri, kelompok dalam memperkuat koalisi. (3), mengidentifikasi sumberdaya aktor dalam berinteraksi dengan insitusi lokal; (4) Mengidentifikasi basis sosial/institusional yang menjadi latar belakang para aktor kebijakan.

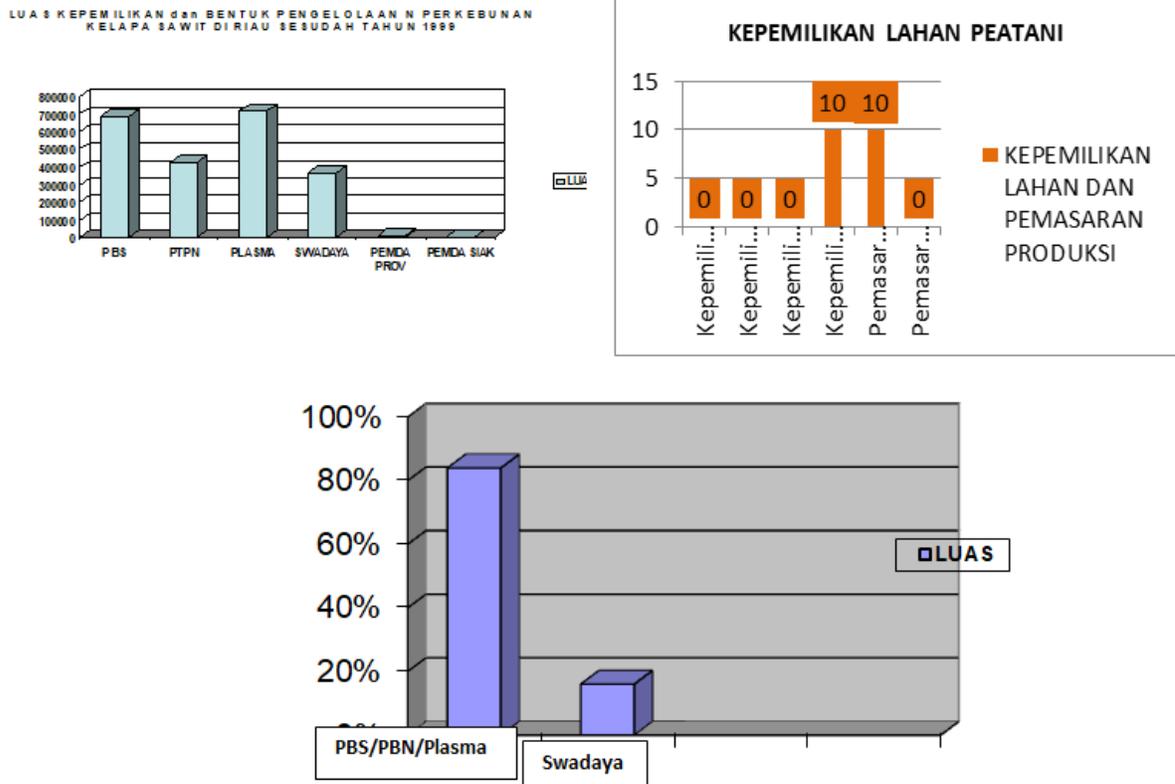
Kedua, mendeskripsikan pertimbangan para pihak dalam proses kebijakan dan program kelapa sawit yang di implementasikan di wilayah Riau. Preferensi aktor dilihat berdasarkan posisi dan reputasinya dalam penerapan kebijakan kelapa sawit. Setiap pertimbangan para aktor dibatasi oleh struktur yang melingkupi aktor. *Ketiga*, menganalisis tujuan dan tindakan para aktor. Tindakan para akan dianalisis berdasarkan tujuan, dan kewenangan aktor dalam rezim lokal. Proses interaksi para pihak dengan institusi atau organisasi lokal ketika mengelola sumberdaya kelapa sawit di Riau. Ketiga langkah pengolahan dan analisis data seperti diuraikan dalam metode penelitian ini sekaligus dimaksud memberikan penjelasan narasi tabel 1. Identifikasi aktor terkait isu kebijakan kelapa sawit awal reformasi di Riau.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Preferensi Aktor dan Tujuan

Pada awal reformasi, preferensi aktor tentang kepemilikan lahan kebun kelapa sawit mulai bergeser dari dominasi Perkebunan Besar Swasta (PBS) atau Perkebunan Besar Negara (PBN) kepada perkebunan Rakyat (PR). Secara faktual, pergeseran ini nampak dari data tahun 1990-1994 dimana luas lahan PBS 148. 215 ha (47, 5 %) dan luas lahan PBN 58. 468 ha (18, 7 %). Dalam perkembangannya, luas lahan PBS menjadi sekitar 1. 1 juta hektar tahun 1995-1999 (Wihardandi, 2012); dengan tingkat pertumbuhan rata-rata 39 % per-tahun menjadi 1, 72 juta ha 2007. Tahun 2017, PBS menguasai lahan seluas sekitar 2, 21 juta ha (47, 5 %) dan PBN menguasai lahan sekitar 58. 468 ha (18, 7 %). Dengan demikian bahwa luas lahan PBS mendominasi kepemilikan lahan sawit di Riau.

Sementara, apabila dilihat dari sisi skema kepemilikan dan pengelolaan lahan, sejak implementasi kebijakan OTDA tahun 2001, lebih bervariasi misalnya ada PBS, PBN, Plasma, Swadaya, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten (Bappeda, 2007; BPS, 2005; Disbun, 2003). Menurut Informan, para aktor pelaku bisnis industri sawit memiliki tujuan adalah "penguasaan" lahan menjadi pilihan politik yang rasional. Lahan bisa menjadi milik orang Riau, tetapi yang menguasai lahan adalah korporasi. Seperti apa keragaman pola kebijakan pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Riau pasca reformasi dapat dilihat data berikut ini:



Gambar 1. Perbandingan Penguasaan Lahan PBS dan Perkebunan Rakyat Kelapa sawit di Riau 1999-2007; kondisi kepemilikan lahan perkebunan di Riau sekitar 84 % lahan telah dikuasai oleh PBS/PBN.

Seperi telah disebut di depan, implementasi sejumlah kebijakan perkebunan ini oleh pemerintah (Daerah) memantik respon tokoh politik masyarakat Riau seperti yang diungkapkan oleh (Anwar, 2019). Respon para elit tersebut bisa digambarkan dalam tiga kelompok besar, yaitu: (a) yang menolak kebijakan pembangunan kelapa sawit, (b) Menerima pembangunan kelapa sawit, dan (c) Menerima pembangunan kelapa sawit, tetapi dengan syarat seperti digambarkan dalam tabel 1. Gambaran dinamika politik interaksi aktor tersebut nampak dari analisis relasi tiga klasifikasi tindakan para aktor. Relasi yang ditentukan oleh posisi dan kewenangan para aktor dalam struktur yang berlaku. Sebagai ilustrasi misalnya dapat dilihat dari dinamika respon aktor terhadap kebijakan perizinan pembukaan industri perkebunan sawit PBS di Riau.

Menurut kelompok yang mendukung, tumpang tindih kewenangan Pusat-Daerah dalam memberikan perizinan menjadi salah satu pemicu munculnya konflik lahan perkebunan di Riau. Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional. Karena proses mendapatkan izin/hak misalnya Hak Guna Usaha (HGU) memunculkan konflik. Menurut kelompok ini, di Riau, Perda No. 10 tahun 1994 berbeda dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau 2005-2015. RTRWP 1994 hanya menentukan 15 jenis kawasan, sedangkan RTRWP revisi 2005

menetapkan sebanyak 63 kawasan. Peningkatan jenis kawasan ini terjadi dikarenakan terdapat perincian kawasan lindung. Dalam Perda No. 10 tahun 1994 kawasan lindung hanya 1 jenis dan 14 jenis kawasan budidaya. Sedangkan pada revisi RTRWP 2005 kawasan lindung lebih terperinci lagi menjadi 23 kawasan dan selebihnya 40 kawasan budidaya. Dalam kondisi ini muncullah dinamika politik kepentingan aktor dalam merespon penerapan kebijakan perizinan sawit.

Menurut Kelompok yang menolak, proses perizinan usaha perkebunan sawit terkait dengan implementasi hasil revisi RTRWP Riau. Menurut informan bahwa hasil revisi RTRWP adalah benturan kepentingan antara pasar dan industri. Benturan kepentingan ini tampak jelas dalam Perda N0. 10/1994 dimana Kepulauan Riau masih dimasukkan–penempatan kawasan lindung dikalahkan dengan kepentingan ekonomi seperti kebun sawit. Batas yang diizinkan antara hutan ulayat, hutan industri keduanya saling tumpang tindih. Singkatan kata RTRWP belum dapat dijadikan landasan pembagian kewenangan antar aktor di Pusat maupun di Daerah. Masih menurut informan, fenomena tumpang tindih perizinan menjadi suatu keniscayaan di Riau. Dalam merespon isu perizinan ini, kelompok ini memposisikan diri sebagai kontrol sosial dan meningkatkan daya tawar masyarakat lokal dalam persoalan penataan ruang

wilayah daerah. Menurut Kelompok ini, dampak dari proses perizinan yang kurang prosedural menghasilkan tumpang tindih lahan di Riau. Kondisi ini menjadi salah satu faktor yang menjadi kendala dalam memperkuat kebijakan perumusan RTRWP Riau.

Sementara itu, menurut para elit lokal yang menerima dengan syarat bahwa akumulasi modal melalui pengembangan komoditi kelapa sawit ini terbuka lebar. Hal ini nampak dari perubahan regulasi pengaturan pelaksanaan IUP melalui Keputusan Menteri kehutanan dan Perkebunan Nomor. 107/Kpts/1993 dan Keputusan Menteri Pertanian Nomor. 357/Kpts/HK. 350/3/2002.

Sehingga pengembangan perkebunan kelapa sawit ini diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan para elit lokal yaitu mengembalikan hak lahan yang sudah "dirampas" PBS/PBN. Hal ini rasional dalam upaya membina dukungan mayoritas termasuk memperkuat basis pijakan struktur kekuasaan lokal. Karena itu, kelompok ini menepis ide monetisasi lahan menuju kesejahteraan masyarakat. Kelompok ini berbasis masyarakat, birokrasi, dan akademisi. Dalam memperjuangkan kepentingannya yaitu pemerataan pendapatan dan pelestarian lingkungan, kelompok ini memakai jaringan LSM dan wacana publik.

Tabel 1. Perbandingan Perubahan Pengaturan Pelaksanaan Perizinan Usaha Perkebunan (IUP) Kep. Menhutbun No. 107/KptsII/1993 dan KepMentan No. 357/Kpts/HK. 350/5/2002.

No	Aspek yang diatur	Kep. Menhutbun No. 107/Kpts/II/1993	Kep. Mentan No. 353/Kpts/HK. 350/5/2002
1	Kewenangan	Diatur berdasarkan skala usaha: 1. Perizinan Usaha Perkebunan skala besar menhut. 2. Perizinan usaha perkebunan skala menengah dan kecil Gubernur	Diatur berdasarkan letak/ posisi adm wilayah: 1. Lokasi berada lintas wilayah kab. /Kota gubernur. 2. Lokasi kebun berada di wilayah Kab. /Kota Bupati/walikota.
2	Skala Usaha Perkebunan	1. Luas min. 25 ha dengan ketentuan: PBSK; 25-200 ha PBSM: 200-1000 ha PBSB: > 1000 ha 2. Luas < 25 ha tidak wajib daftar	1. UBTSB diusahakan perusahaan Perkebunan UBTSK diusahakan petani 2. Luas < 25 ha wajib pendaftaran
3	Luas lahan usaha Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> • Provinsi: 20.000 ha • Sel. Ina: 100.000 ha 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinsi: 20.000 ha • Sel. Ina: 100.000 ha • Berlaku umum
4	Pola Pengembangan Usaha	5 Pola Pengembangan: 1. Pola Koperasi Usaha perkebunan (100%) 2. Pola Patungan Koperasi: Investor (65%: 35%) 3. Pola Patungan Koperasi: Investor 80%: 20%). 4. Pola BOT 5. Pola BTN	6 Pola Pengembangan: 1. Pola Koperasi Usaha Perkebunan (100%). 2. Pola Patungan Koperasi: Investor (65%: 35%) 3. Pola Patungan Investor: Koperasi (20%: 80%) 4. Pola BOT 5. Pola BTN 6. Pola yg sesuai dengan kondisi setempat
5	Persyaratan IUP	Arahan lahan Bupati, tidak ada rekomendasi teknis kesesuaian lahan, tidak ada persetujuan AMDAL, tidak ada surat ket. domisili	Rekom lokasi dari BPN, rekom. teknis kesesuaian lahan makro wilayah komoditi & RUTR, AMDAL, ket. domisili
6	Pembinaan dan pengawasan	Dirjenbun, Kanwil Dephutbun, Ka. Disbun	Pemprov dan Pemkab/Kot. Dievaluasi Dirjenbun
7	Sanksi ADM	IUP dicabut apabila peringatan 3 kali berturut-turut waktu 6 bulan	IUP dicabut sejak diberi peringatan tertulis tidak memenuhi kewajiban (waktu lebih pendek).

Sumber: Disbun Riau.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dinamika interaksi aktor dalam proses kebijakan IUP sawit di Riau melibatkan sejumlah aktor lokal dan aturan

nasional. Secara prosedural, menurut pengakuan pengusaha perkebunan bahwa proses mendapatkan IUP dimulai dari meninjau RTRWP dan RTRWD.

Kemudian dilanjutkan dengan mengajukan permohonan ke Disbun Kabupaten, BPN dan Tata Pemerintahan (Tapem) Kantor Bupati. Selanjutnya, para institusi terkait bersama-sama pemohon melakukan peninjauan lokasi. Selanjutnya, barulah izin lokasi oleh BPN-Tapem bekerjasama dengan pihak Kecamatan dan setelah mendengar aspirasi/pertimbangan Pemerintah Desa-LKMD/BPD-Ninik Mamak-LSM. Secara substantif, proses IUP telah memunculkan perdebatan di tingkat aktor lokal di Riau. Fakta empiris inilah menjadi preferensi penting dalam memperkuat kebijakan pembangunan kelapa sawit di Riau dimasa depan.

Pola Interaksi Aktor

Perkembangan perpolitikan lokal Riau ditentukan oleh dinamika interaksi aktor dalam perebutan akses ke pengambilan keputusan kelapa sawit. Pada masa ORBA, pola interaksi itu berpihak kepada kepentingan individual birokrat, pengusaha perkebunan, politisi partai, dan elit lokal. Kondisi ini, dilihat dari perspektif ekonomi-politik terjadi karena sistem pemerintahan negara pada masa ORBA yang sentralistik dan situasi kebijakan yang dihadapi para aktor lokal tidak jelas arahnya pasca ORBA. Perkembangan perpolitikan lokal seperti inilah yang terjadi dalam mengdahapi era reformasi di Riau.

Sebelum reformasi 1999, penerapan kebijakan perkebunan memunculkan reaksi aktor lokal, meskipun tidak dapat muncul kepermukaan. Sehingga respon elit lokal itu dapat diklasifikasi yaitu; aktor mendukung, menolak, dan menerima dengan usulan. Kelompok pro kebijakan terdiri dari kaki tangan Jakarta di daerah. Sementara itu, kelompok yang menolak atau menerima dengan sejumlah syarat terdiri dari tokoh-tokoh lokal yang memiliki keterbatasan kapasitas dan akses kepengambilan keputusan dalam mengekspresikan kepentingannya seperti ungkapan (Hidayat, 2006). Karena sistem sentralistik tidak memungkinkan munculnya aktor yang independen. (Liddle, 2008) menyebut gejala politik ini sebagai "*restricted pluralism*". Berlangsung perpolitikan yang pluralis, tidak sekadar monolitik, tetapi terbatas hanya dalam sektor-sektor yang non-politik dan non-keamanan. Dalam perpolitikan pluralistik, dalam batas tertentu persaingan elit mengartikulasikan kepentingannya memperebutkan sumberdaya politik yang ada semakin kompleks.

Sebaliknya, pada masa rezim ORBA, artikulasi dan agregasi kepentingan sangat sentralistik dan otoritar. Elit lokal tidak bisa menolak dan mengungkapkan tuntutanannya. Tokoh lokal yang bebas dan kuat sangat langka. Kapasitas berbagai kelompok masyarakat diukur atas banyaknya anggota, kekayaan, kemampuan organisasional, dan

sebagainya. Pada masa perpolitikan ORBA, keberadaan organisasi sipil masyarakat lokal dibatasi. Sistem politik otoriterian itu memungkinkan Presiden Soeharto untuk bersikap kedap pengaruh dari berbagai pengaruh dan tekanan organisasi masyarakat sipil dan kekuatan birokrasi pemerintahan. Karakter pemimpin yang bertindak sebagai personafikasi negara dalam menyelenggarakan pemerintahan ini digambarkan oleh kaum pluralis sebagai "*limited pluralism*". Dalam kondisi seperti itulah, perpolitikan lokal Riau berkembang diwarnai interaksi yang berpihak pada keuntungan birokrat pusat dan lokal yang diperkuat oleh tokoh-tokoh lokal (Anwar, 2019).

Konteks politik lokal sejak reformasi, berubah dari sentralistik menjadi desentralistik seperti ungkapan Aspinall & Fealy (2003), dan Liddle (2008). Setelah *setting* politik nasional berubah. Perubahan ini memberi warna baru bagi perkembangan perpolitikan lokal yang terkait isu kebijakan perkebunan kelapa sawit. Aspirasi ekonomi masyarakat Riau terbagi kepada tiga subsistem seperti hal temuan Mubyarto (1990) yaitu: subsistem ekonomi moderen seperti Perusahaan Besar, subsistem ekonomi tradisional seperti kebun masyarakat swadaya, dan subsistem ekonomi setempat seperti suku Sakai, Talang Mamak, dan suku Laut. Interaksi sub-sektor ekonomi perusahaan dan masyarakat inilah yang menghasilkan kesenjangan sosial-ekonomi dalam implementasi kebijakan kelapa sawit di Riau. Kesenjangan ini terus berlangsung sejak proses industrialisasi kelapa sawit tahun 1976 hingga sekarang.

Ada banyak tokoh lokal ikut dalam menanam pengaruh terkait proses kebijakan kelapa sawit, para elit ini menyadari sepenuhnya bahwa perpolitikan pluralistik memerlukan strategi dan kiat-kiat tersendiri yang padat ilmu pengetahuan dan teknologi tepat guna. Dalam kondisi situasi konflik ini, interaksi aktor dibangun melalui koalisi dan negosiasi dengan institusi lokal untuk memperluas pengaruh. Jika sebelumnya, kendali kebijakan ada ditangan Pusat, setelah reformasi kendali kebijakan perkebunan seolah-olah berpindah ke tangan elit lokal. Perpolitikan lokal memberi ruang terbukaguna memobilisasi sumberdaya baru, elit lokal seolah-olah membentuk koalisi masing-masing, kekuatan lokal memiliki akses ke kebijakan perkebunan kelapa sawit, kebijakan perkebunan menjadi rebutan para elit memperbesar kekuasaan (Anwar, 2021). Dalam kondisi seperti inilah, perpolitikan lokal Riau kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit berkembang, perpolitikan lokal yang berpihak pada birokrat, politisi, pengusaha perkebunan, dan elit lokal.

Tabel 1. Identifikasi Aktor terkait isu Kebijakan Kelapa Sawit Era Reformasi di Riau

	Kelompok 1		Kelompok 2		Kelompok 3	
	Mendukung		Menerima Syarat		Tidak Mendukung	
Aktor	Pemerintah	Non Pemerintah	Pemerintah	Non Pemerintah	Pemerintah	Non Pemerintah
	Kepala Daerah, Kades, Disbun, Dishut, BPN, Disnaker, Bappeda, Disperindg.	Komisi A-B, Chdr, Purba, Jhar. PT. Gerbarng GAKPI, Bank Riau, Dupon, Wilmar, MARIHAT Bakri, PTPN, IKJRS, Gapensi	WaAB, Kepala Daerah	Parpol, Akademisi, KUD Sawit, TE, MA, TAR, Ron Lingk. Riau, WWF Poliitisii	Wan AB, Kades	TR, Mandiri, Parpol, AA, EEH, Jali, Walhi, LBH, LPAD, LALH, Elang, KAR, AMAR, LIPTRA, Sialang, AIR, Jikalahari, Kabut Riau, Mafakumala, Sawit Wach, Ma Pala.
Kepentingan	Mencapai pertumbuhan ekonomisur plus kelapa sawit	Pendapatan dan pemasaran dalam meraih laba dari produksi	Pemerataan dalam rangka mengurangi kemiskinan	Pemerataan pendapatan sejalan menjaga kelestarian lingkungan	Penguatan kapasitas masy. lokalkelestarian lingkungan (hutan)	Redistribusi asset dan posisi tawar politik masy. lokal
Basis Institutionil	Birokrasi	Bisnis dan masy. lokal	Birokrasi	LSM, akademisi, dan Parpol	Birokrasi	LSM dan akademisi
Sumber Daya	Aksesinformasi dan pembuatankeputusanlokal	Pengendalian produksi, akses kapital, dan proses	Kewenangan dan akses ke pucuk pimpinan	Akses jaringan kelembagaan sosial	AksesParpol, lembaga sosial, kebijakan.	Membentuk wacana dan mengendalikan massa

Sumber: wawancara, (2000), (2017)

Kiat dan Strategi Aktor

Konteks perpolitikan lokal masa ORBA bersifat terpusat ditandai struktur pemerintahan daerah yang menyatukan eksekutif dengan legislatif. Dalam perpolitikan lokal seperti ini semua gagasan pengembangan baik dalam pengorganisasian maupun kontrol struktur kekuasaan regulasi datang dari pihak eksekutif. Sementara legislatif biasanya hanya menyetujui, namun pada batas-batas tertentu DPRD Riau bisa menolak misalnya hasil pemilihan gubernur periode 1980-1985. Dalam situasi seperti itu, eksekutif dalam hal ini birokrasi pusat, menjadi arena utama pembuatan kebijakan. Belajar dari pengalaman

Negara Amerika Serikat, China dan negara berkembang misalnya India, Nepal. (Simon & Dooling (2013) dan Cherayi & Jose (2016) mengemukakan bahwa kerangka kerja pemberdayaan dilakukan birokrasi melalui respons perkembangan teknologi termasuk pembangunan ekonomi.

Pada masa diterapkannya OTDA yang efektif dilaksanakan mulai tahun 2000, arah perpolitikan lokal menjadi terdesentralisasi. Perubahan politik lokal ini berimplikasi kepada gerak bandul kekuasaan di tingkat lokal dari Pemerintah daerah kepada DPRD. Situasi ini momen berpengaruh dalam menanamkan bagaimana masyarakat lokal

memandang pembangunan berkelanjutan (Hu *et al.*, 2017). Namun yang terjadi perpolitikan lokal ditandai fenomena polarisasi kelompok-kelompok politik, di Riau. Para tokoh lokal yang semula tidak bisa mengekspresikan aspirasinya mendadak berubah menjadi viral diberbagai media lokal. Persitiwa ini nampak dari tampilnya sejumlah tokoh dan kelompok sosial, politisi, gerakan massa, dan para elit politik di Riau. Situasi perpolitikan Riau ini, menjadikan aparatur pemerintah (Daerah), Elit politik Lembaga Perwakilan Daerah menjadi arena utama membangun agenda pemerintah, ada farum-forum informal sebagai tempat diskusi atau wacana di tingkat lokal.

Pada waktu rezim ORBA berkuasa, para kelompok pendukung mempunyai *political power* yang sangat besar "sebagai penguasa tunggal di daerah". Kedudukan aktor ini selain sebagai Kepala wilayah juga berkedudukan sebagai Kepala Daerah. Sebagai kepala wilayah, gubernur/bupati adalah representasi pusat di daerah. Sebagai Kepala Daerah, aktor ini dipilih oleh DPRD simbol legitimasi politik masyarakat di tingkat lokal. Karena posisi itu, gubernur/bupati memiliki sumber daya politik yang sangat kuat.

Fenomena yang diungkapkan di atas menjelaskan bahwa, perubahan dalam kaitan perpolitikan di Riau dalam konteks isu kelapa sawit masa reformasi kelihatan semakin dinamik (Anwar & Hariyanto, 2017). Konteks politik lokal seperti itu menjadi arena para tokoh lokal untuk menginisiasi menanamkan pengaruh melalui bermacam cara dan arena, dengan memanfaatkan akses dan jaringan berebut sumberdaya terkait kelapa sawit. Perkembangan politik ini memberikan inspirasi berbagai kebijakan lokal kelapa sawit terutama sejak diterapkannya UU. No. 25/ tahun 1999 dan UU. No. 32/tahun 2009. Berbagai program pembangunan kelapa sawit ini, menjadi arena baru bagi elit lokal setelah reformasi untuk berebut pengaruh terhadap akses kepada pengambilan keputusan lokal dan nasional. Para aktor lokal melibatkan diri untuk bergulat, dalam kompetisi berbagai arena, memakai simbol-simbol tradisional dan modal sosial, modal budaya agar mendapatkan pengaruh dan kontrol terhadap kebijakan kelapa sawit (Bayo, 2018). Para tokoh yang bersaing secara resiplokal ini mengatasmakan masyarakat ternyata hanya mampu menghasilkan perdebatan isu terhadap kebijakan kelapa sawit, gerakan massa dan jauh dari tujuan menguntungkan masyarakat. Pengalaman penerapan kebijakan negatifi pada masa lalu akan banyak menentukan bagaimana masyarakat termasuk petani dalam menghadapi risiko (Niles *et al.*, 2013).

Kontektualisasi isu kebijakan kelapa sawit di Riau pada masa ORBA ditentukan oleh interaksi birokrasi lokal, elit politik, dan pelaku bisnis. Ketika reformasi bergilir tahun 1998, perpolitikan lokal Riau berubah. Perubahan ini berdampak pada pola

interaksi aktor lokal dan nasional. Isu kebijakan kelapa sawit di Riau ditentukan oleh aparatur sipil negara, para tokoh lokal dan nasional, politisi partai, kelompok preman, aktivis organisasi masyarakat dan para pelaku bisnis nasional dan internasional. Masing-masing pihak tersebut sibuk memperjuangkan kepentingan kelompoknya. Sejumlah tokoh meminjam simbol-simbol budaya berbasis kebudayaan lokal. Para birokrat dan politisi lokal dan nasional membangun basis materialisasi isu kelapa sawit sebagai sarana dalam merebut kekuasaan lokal. Ada sejumlah pelaku bisnis memakai arena jaringan bisnis dalam negeri dan internasional sebagai kekuatan pendorong kapitalisasi, sumberdaya ekonomi-politik dalam rangka mencapai tujuan yang lebih terkontrol. Selain itu, para pengusaha klein negara melakukan aktivitas memegang kendali struktur produksi sawit hulu dan hilir baik di tingkat lokal hingga internasional (Muhaimin, 1990).

Sesudah OTDA, industrialisasi kelapa sawit dimplementasikan melalui skema-skema pengembangan yaitu Pola swadaya, Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Besar Swasta, Koperasi Kredit Primer Anggota (KKPA), Kemiskinan Kebodohan dan Infrastruktur (K2-I), Perkebunan Inti Rakyat (PIR), dan pola Siak. Respon para tokoh lokal terhadap pola perkebunan sawit ini beragam, seperti yang disampaikan dalam uraian di atas ada menerima, menolak, dan menerima dengan usulan. Para aktor lokal cenderung mendukung Pola kemitraan. Implikasi dukungan ini nampak dari pertambahan area lahan perkebunan mandiri kelapa sawit dapat berasal dari hasil konversi kebun plasma, perkebunan rakyat swadaya, Kebun Pemda. Sedangkan perusahaan swasta bertambah melalui sumber dari lahan Perusahaan Besar Swasta (PBS), Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara (PTPN), dan Koperasi Kredit Primer Anggota (KKPA). Akan tetapi, meskipun statistik luas lahankelapa sawit milik rakyat bertambah, namun penguasaan kebunkelapa sawit baik produksi, maupun pemasaran tetap dikuasai oleh korporasi. Akibatnya, kontrol dan kendali kelapa sawit rakyat tetap berada di tangan pelaku bisnis. Fakta inilah yang menurut penulis menjadi titik pusat mengapa penguatan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau sebagai suatu keharusan. Mengapa suatu keharusan penguatan kebijakan? Karena perubahan praktik politik di Riau telah terjadi, masyarakat semakin kritis. Dampak dari perubahan rezim politik di tingkat nasional dan praktik desentralisasi wewenang politik pemerintahan di tingkat lokal, dan praktik demokrasi langsung.

Proses ini pada awalnya dipicu oleh penerapan kepentingan negara yang berubah arah dari harapan mewujudkan kesejahteraan menjadi eksploitatif terhadap sumberdaya alam dan kemakmuran masyarakat di daerah. Invensi ini awalnya karena adanya desakan ekonomi dari dalam dan luar sebagai

akibat jatuhnya pendapatan negara dari minyak pada masa krisis moneter 1998. Dalam kondisi demikian, sejak 1999 muncul persaingan antar kepala daerah, pengusaha, dan politisi partai memakai berbagai arena memanfaatkan isu perkebunan sebagai isu politik lokal. Salah satu arena politik yang dinamika pada masa reformasi ini adalah Pemilihan Gubernur Riau (Pilgubri) tahun 2018. Dinamika kontestasi politik lokal ini, nampak dari persaingan masing-masing aktor selain menyampaikan pesan-pesan politik, maupun ekonomi. Para aktor memiliki tujuan, preferensi, kepentingan, dan basis sosial yang menjadi landasan tindakan program yang diusung. Para Tokoh yang bersaing menyebut-nyebut isu kebijakan kelapa sawit. Perdebatan isu kelapa sawit ini tidak pernah terjadi terutama pada masa rezim ORBA. Selain itu, dalam Pilgub Riau 2018 ini meskipun para aktor mempunyai kepentingan yang berbeda, namun tetap dalam situasi ikatan emosional kekeluargaan yang kuat. Dalam format politik lokal seperti itu, secara institusional para elit lokal cenderung mendukung sepenuhnya jalannya pemerintahan daerah, kelompok ini memberikan legitimasi sosial melalui pengakuan "siap menang" "siap kalah" demikian pada dasarnya sikap politik para kelompok di Riau yang harus dipertahankan dalam menghadapi era OTDA dan Reformasi ke depan.

KESIMPULAN

Bertolak dari tujuan penelitian yang diajukan dalam narasi artikel ini sebagai penuntun, maka penulis menarik simpulan studi ini adalah bahwa dinamika interaksi aktor dalam kaitan memperkuat kebijakan kelapa sawit di Riau dalam era reformasi ditentukan oleh pergulatan antara kelompok pemerintah dan non pemerintah. Para tokoh lokal ini bersama elit nasional berasal dari daerah berkolaborasi memperjuangkan kepentingan kelompoknya. Siapa tokoh yang mampu memenangkan kompetisi ini ditentukan oleh keberhasilannya memanfaatkan jaringan secara resiplokal, taktik dan strategi dengan para pihak organisasi sosial-politik lokal dan nasional. Proses inilah yang berpotensi memperkuat atau memperlemah kebijakan kelapa sawit di Riau. Analisis yang diketengahkan dalam artikel ini memerlukan pengkajian yang lebih mendalam lagi.

UCAPAN TERIMAKASIH

Terima Kasih kepada semua pihak atas dukungan dan bantuan sehingga terlaksananya penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, K. (2019). The pattern of interaction political actors on situations of tenurial conflict in watershed: Case of palm oil in Kampung Dosan. *Journal of Science and Technology Policy Management*, 10(5), 1098–1120.
<https://doi.org/10.1108/JSTPM-02-2018-0014>
- Anwar, K. (2021). Politik & Sawit, Dinamika Politik dan Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit di Riau Pasca Reformasi. Pekanbaru (Zulkarnaini, Ed.; 2nd ed., Vol. 1). Alaf Riau.
- Anwar, K., & Hariyanto, M. (2017). Politik Pemberdayaan Petani di Desa Rambah Muda, Riau. *Jurnal Ilmu Pemerintahan*. 2(2), 103–118.
<http://e-journal.upstegal.ac.id/index.php/jip>
- Aspinall, E., & Fealy, G. (2003). Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation & Democratisation. ISEAS–Yusof Ishak Institute.
- Aspinall, E., Feith, H., & Klinken, G. van. (1999). *The Last Days of President Suharto*. Monash Asia Institute.
- [Bappeda] Badan Perencanaan Pembangunan, P. dan P. D. (2007). Kronologis Program K2-I Perkebunan Melalui Pembangunan dan Pengembangan Perkebunan Pola Kemitraan Usaha Patungan Berkelanjutan (risalah rapat).
- Bayo, L. N. (2018). Rezim lokal di Indonesia: Memaknai Ulang Demokrasi Kita. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- [BPS] Badan Pusat Statistik Riau. (2005). Pendapatan Regional Riau Menurut Lapangan Usaha 2001-2005.
- Casson, A. (2000). The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Sub-Sector in an Era of Economic Crisis and Political Change.
- Cherayi, S., & Jose, J. P. (2016). Empowerment and social inclusion of Muslim women: Towards a new conceptual model. *Journal of Rural Studies*, 45, 243–251.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.04.003>
- [Disbun] Dinas Perkebunan Riau. (2003). Evaluasi Pembangunan Perkebunan di Provinsi Riau.
- Frieden, J. A. (2018). *Modern Political Economy and Latin America*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780429498893>
- Frieden, J., Pastor Jr, M., & Tomz, M. (2000). *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Westview Press.
- Hadiz, R. V. (2002). Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto. LP3ES.
- Hadiz R. V. (2005). Dinamika kekuasaan : ekonomi politik Indonesia pasca-Soeharto. LP3ES.
- Hidayat, D. (2006). Analisis peranan perkebunan kelapa sawit di provinsi Riau dalam era otonom Daerah. Institut Pertanian Bogor.
- Hu, X., Xia, B., Skitmore, M., Buys, L., & Hu, Y. (2017). What is a sustainable retirement village? Perceptions of Australian developers. *Journal of*

- Cleaner Production*, 164, 179–186.
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.06.227>
- Lasswell, H. D. (2007). *The structure and function of communication in society*. The Ohio State University.
- Liddle, W. (2008). *Keberhasilan Demokrasi*. The Ohio State University.
- Mubyarto. (1990). *Riau Menatap masa Depan (hasil penelitian)* (1st ed.). P3PK-UGM.
- Muhaimin, Y. A. (1990). *Bisnis dan politik : kebijaksanaan ekonomi Indonesia 1950-1980*. LP3ES: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial.
- Niles, M. T., Lubell, M., & Haden, V. R. (2013). Perceptions and responses to climate policy risks among california farmers. *Global Environmental Change*, 23(6), 1752–1760.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.08.005>
- Nordholt, H. S., & Klinken, G. v. (2007). *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. KITLV Press.
- Savirani, A., & Tornquist, O. (2016). *Reclaiming the state: mengatasi problem demokrasi di Indonesia pasca-Soeharto*. PolGov Fisipol UGM.
- Simon, G. L., & Dooling, S. (2013). Flame and fortune in California: The material and political dimensions of vulnerability. *Global Environmental Change*, 23(6), 1410–1423.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.08.008>
- Wihardandi, A. (2012, June 18). *Ironi sawit di Riau: pancingan devisa, matikan pancing rakyat*. Mongabay: Situs Berita Lingkungan.

