

**PERUBAHAN POLITIK LOKAL DI RIAU:
KASUS PEMBANGUNAN PERKEBUNAN
KELAPA SAWIT 1999-2009**

Oleh:
Khairul Anwar¹

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan menjelaskan perubahan politik Indonesia sejak 1999 melalui penelaahan terhadap perubahan politik lokal di Riau. Perubahan politik lokal di Riau dicoba ditelaah melalui studi tentang pergulatan politik mengenai perkebunan kelapa sawit yang terjadi, dengan cara mengidentifikasi: (1) interaksi aktor-aktor lokal dan kepentingan politiknya; (2) preferensi politik aktor dalam memilih kebijakan; dan (3) pengorganisasian diri aktor lokal. Dari fenomena itu, dapat ditarik hermeutika bahwa sejak reformasi, cara para aktor Riau mencapai tujuan, dan kepentingan dalam beberapa hal sudah berubah, meskipun praktik politik dalam banyak hal masih ada yang tetap. Kata kunci; isu kebijakan, dinamika aktor, dan kepentingan

Studi ini adalah kajian mengenai perubahan politik di Riau sejak sebelum 1999 sampai dengan 2009. Fokusnya adalah pergulatan politik memperebutkan akses ke sumberdaya kekuasaan yang dihasilkan oleh pengendalian atas kebijakan perkebunan kelapa sawit. Penelitian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan pokok penelitian sebagai berikut, yaitu: seperti apakah perubahan perpolitikan lokal di Riau sesudah 1999? Penelitian ini bertujuan menjelaskan perubahan politik Indonesia sejak 1999 melalui penelaahan terhadap pola perubahan politik lokal di Riau. Perubahan politik lokal di Riau dicoba ditelaah melalui studi tentang pergulatan politik mengenai perkebunan kelapa sawit yang terjadi, dengan cara mengidentifikasi: (1) interaksi aktor-aktor lokal dan kepentingan politiknya; (2) preferensi politik aktor dalam memilih kebijakan; (3) pengorganisasian diri aktor lokal; dan (4) koalisi serta interaksi aktor dengan kelompok-kelompok sosial lainnya di Riau. Hasil deskripsi ini diharapkan bisa menjelaskan pola perubahan perpolitikan lokal di Riau.

Studi ekonomi-politik lainnya yang berkaitan dengan perkebunan kelapa sawit dilakukan oleh Anne Casson. Hasil penelitian Casson (2000) menunjukkan bahwa Kelapa sawit merupakan salah satu subsektor pertanian yang paling dinamis di Indonesia. Pertumbuhan kelapa sawit yang pesat ini didorong oleh faktor kebijakan ekonomi pemerintahan Soeharto. Studi yang terkait politik lokal, dilakukan oleh Vedi R. Hadiz (2002) mengenai bangkitnya politik lokal kasus Sumatera Utara pasca runtuhnya Orde Baru.

Berbagai studi diatas pada dasarnya memfokuskan diri pada isu harmonisasi kebijakan. Perbedaan diantara studi diatas, yaitu Bates (1981) menekankan pada kebijakan pertanian, MacIntyre (1991 dan Liddle (1991) menekankan bahwa proses pembuatan keputusan tidak kedap dari pengaruh luar birokrasi, Casson (2000) lebih memperhatikan kebijakan masa transisi rezim, Hadiz (2002) memfokuskan diri pada proses kebijakan politik lokal. Kajian-kajian itu banyak membahas formulasi kebijakan masa ORBA dan menekankan sisi untung-rugi ekonomis. Penelitian ini fokusnya pada formulasi sinergisitas kebijakan di tingkat lokal masa pasca ORBA yang menggunakan isu kebijakan kelapa sawit sebagai pintu masuk. Studi mengenai perkebunan selama ini tidak mengkaitkannya dengan persoalan politik lokal. Karena itu, penulis berharap agar studi ini mempunyai arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia.

¹ Adalah dosen tetap Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau 2011.

METODE PENELITIAN.

Jenis penelitian ini adalah studi kasus (case study)² (K.Yin,1994:1-15).Ada pun yang menjadi sumber data adalah data sekunder maupun primer. 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, sumber data primer diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan tokoh-tokoh lokal yang mengetahui sejarah dan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Riau yang berada pada empat wilayah Kabupaten yang dianggap memiliki luas lahan sawit terbesar; Rokan Hulu, Kampar, Kunatan Singingi, dan Siak. Tujuan wawancara itu adalah: Pertama, untuk mengungkapkan dukungan masing-masing aktor terhadap pilihan kebijakan kelapa sawit; Kedua, untuk mengumpulkan data lebih lengkap mengenai elit kebijakan perkebunan; dan Ketiga, untuk memperoleh pemahaman tentang bagaimana aktor mengorganisir diri dan berkoalisi dengan kelompok social lain . Sebelum memilih aktor lokal terlebih dahulu perlu menyusun peta sementara elit lokal. Secara umum kajian ini membagi dua kategori aktor konteks lokal, yaitu aktor pemerintah dan non-pemerintah. Aktor pemerintah baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten seperti: gubernur Riau , sekretaris Daerah, Bupati, Kepala Dinas perkebunan, Kepala Dinas kehutanan, Badan pertanahan nasional (BPN), Ketua atau anggota DPRD propinsi dan kabupaten, tokoh bisnis, tokoh politik, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, Badan Ekskutif mahasiswa, perbankan, pengusaha swasta perkebunan (domestik, internasional), pengusaha Negara perkebunan, dan perorangan yang berhubungan dengan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit di Riau.

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. Tujuan observasi ini adalah untuk memotret kondisi lingkungan politik yang relevan dan memuat karakteristik kasus (K.Yin,1994:113). Dalam observasi in data diperoleh berupa: foto, selebaran, catatan, naskah orasi atau pidato aktor, pesan spanduk.

Data yang dikumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan pendekatan Modern Political Economy yang memuat empat langkah seperti yang dijelaskan Frieden (1991) yaitu: Pertama, merumuskan atau mengidentifikasi aktor-aktor yang “mendukung” atau yang “menolak” kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau, dan menentukan apa yang menjadi tujuan dan kepentingannya. Langkah ini mengasumsikan para aktor adalah individu atau institusi yang berupaya memaksimalkan utilitas, dan melakukan perhitungan keuntungan dan kerugian sebaik-baiknya dalam mencapai tujuan. Aktor-aktor tersebut baik yang berasal dari kalangan birokrasi seperti Gubernur, Bupati, Dinas perkebunan, Dinas Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perivinsi Riau. Selain itu akan dianalisis juga perilaku aktor dari kalangan Perusahaan pengembang kebun sawit.

Kedua, menggambarkan preferensi masing-masing aktor mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit yang akan diterapkan di Riau. Sebagaimana diketahui bahwa terdapat setidaknya empat pola kebijakan pengembangan kelapa sawit yakni Pola ; Perkebunan Besar Swasta, Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Rakyat, dan Perusahaan

² Menurut K.Yin (1994) studi kasus ialah suatu penelitian yang difokuskan pada satu kasus atau beberapa kasus tertentu di suatu daerah.

akyat (PIR). Dari keempat pola tersebut dalam perumusannya terdapat paling tidak empat isu utama yang terkait dengan kebijakan perkebunan, yaitu; pertanahan, lapangan kerja, teknologi, dan lingkungan. Dalam menentukan pilihan-pilihan terhadap penanganan isu-isu ini para aktor digambarkan sebagai pihak yang suka pada pola yang dapat memaksimalkan keuntungannya.

Ketiga, mendiskripsikan bagaimana para aktor berkoalisi dalam mencapai tujuan. Koalisi ini dilakukan dalam rangka memperkuat daya tawar terhadap kelompok lain. Para aktor mengkrompomikan kepentingannya dengan aktor atau kelompok lainnya. Langkah ini antara lain bertujuan untuk mendapatkan dukungan dalam memperkuat koalisi. Dalam kasus pembangunan kelapa sawit di Riau. Kelompok yang "mendukung" perolehan "hasil" kelapa sawit baik Pemda maupun swasta melakukan konsolidasi. Tujuannya agar dapat meyakinkan pihak yang menolak "rejek" pembangunan kelapa sawit pada akhirnya dapat menerima.

Keempat, menganalisis bagaimana para aktor berinteraksi dengan lembaga-lembaga sosial lainnya dalam rangka memperjuangkan kepentingan untuk mencapai tujuan. Apakah memakai pendekatan "bergaining", "persuasi", atau "komando" Aktor yang responnya "mendukung" pembangunan perkebunan kelapa sawit baik dari Pemda maupun Swasta mempunyai sumber daya ekonomi-politik besar berkemungkinan melakukan tawar menawar atau "tekanan" kepada aktor yang responnya "menolak" kebijakan kelapa sawit yang diperoleh masyarakat Riau.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini mempunyai argumen bahwa, perpolitikan Riau sejak 1999 berbeda dengan perpolitikan di masa sebelumnya. Sesudah "Reformasi 1999", perpolitikan lokal di Riau mengalami perubahan. Walaupun ada banyak banyak struktur dan praktik politik yang tidak berubah, penulis mengajukan argumen bahwa lebih banyak lagi yang mengalami perubahan. Disertasi ini berusaha mendukung argumen tersebut dengan mengajukan studi kasus perpolitikan lokal di provinsi Riau. Sebelum 1999, interaksi aktor lokal di Riau berlangsung sangat sentralistik dimana akses Pemda dan masyarakat di daerah terhadap proses kebijakan misalnya ekonomi minyak relatif tidak ada. Sejak 1999, interaksi para aktor lokal itu semakin dinamik, terdesentralisasi akibat dari penerapan kebijakan Otda dan ekonomi perkebunan. Akses para elit lokal semakin terbuka, aktifitas para aktor meningkat, yang berpolitik melalui kelompok, berkoalisi dengan berbagai aktor non-pemerintah, memiliki beragam kepentingan, memakai bermacam basis dukungan, dan sumber daya politik yang beragam, dengan tujuan mempengaruhi kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau.

1. Aktor dan Kepentingan

Sebagaimana telah disinggung pada bagian depan perpolitikan Riau mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit dimulai dari pergulatan politik pergantian gubernur R Soebrantas kepada Imam Munandar tahun 1980. Pergulatan ini disebabkan oleh kegagalan para tokoh Riau dalam memperjuangkan pemimpin daerah yang dianggap mampu menyuarakan aspirasi daerah di tingkat nasional. Kegagalan ini menyebabkan para elit Riau menolak Imam Munandar sebagai gubernur terpilih termasuk kebijakan perkebunan kelapa sawit yang dibuat. Penolakan ini semakin meluas karena penerapan kebijakan ini tidak sesuai dengan harapan misalnya konversi lahan masyarakat tanpa ganti Rugi. Disinilah para aktor lokal mulai bergulat, meskipun tidak bisa diungkapkan secara terang-terang karena perpolitikan ORBA yang otoriter.

Sebelum 1999, perpolitikan lokal bersifat sentralistik³ ditandai dominasi eksekutif dari pada legislatif, disini semua prakarsa pembangunan baik dalam bidang perundang-undangan maupun gagasan kebijakan datang dari pihak eksekutif. Sementara legislatif biasanya hanya menyetujui, namun pada batas-batas tertentu DPRD Riau bisa menolak misalnya dalam proses pemilihan gubernur periode 1980-1985. Dalam situasi seperti itu, eksekutif dalam hal ini birokrasi, menjadi arena utama pembuatan kebijakan.

Pada masa sesudah 1999, sejalan diberlakukan kebijakan OTDA 1999 arah perpolitikan lokal berubah bersifat desentralisasi. Perpolitikan lokal ini ditandai menguatnya legislatif menanamkan pengaruh politiknya dalam proses kebijakan lokal. Selain itu, terjadi polarisasi kekuatan-kekuatan politik di Riau, aktor lokal yang melakukan aksi semakin meluas, yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok LSM, gerakan massa, dan kelompok lainnya di Riau. Dalam situasi seperti itu, selain birokrasi, DPRD menjadi arena utama pembuatan kebijakan di tingkat lokal.

Sebagaimana ”penguasa tunggal”⁴ gubernur dapat bertindak atas nama pemerintah pusat di daerah. Hal ini dapat dilihat dari arah proses pembuatan instrumen pengembangan perkebunan yang dirumuskan Gubernur Riau pada waktu itu misalnya kebijakan teknis perkebunan kelapa sawit 1985. Formulasi kebijakan ini dibuat tanpa perbincangan di DPRD, lembaga ini hanya berfungsi mensyahkan semua tindakan pemerintah. Kebijakan ini dituangkan pemerintah dalam proyek-proyek antara lain Perkebunan besar swasta/negara, PIR-Bun, dan PIR-Trans. Kebijakan-kebijakan ini dijalankan Gubernur dengan berpijak pada basis dukungan jaringan Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA)⁵.

Kondisi ini memungkinkan, karena forum MUSPIDA di tingkat Provinsi/Kabupaten, MUSPIKA di tingkat Kecamatan dikuasai oleh pejabat pusat di daerah melalui azas dekosentrasi. Keanggotaan MUSPIDA semula hanya terdiri dari Gubernur, Pangdam atau pejabat yang ditunjuk Pangab, Kapolda, Jaksa Tinggi, Sekwilda Tingkat I sebagai Sekretaris. Kemudian bertambah luas dengan masuknya ketua DPRD, Ketua Pengadilan Tinggi, dan para Rektor Universitas. Sehingga setiap isu dan problem kebijakan (termasuk perkebunan) yang dibuat Gubernur tanpa hambatan, dan seakan-akan mendapat legitimasi masyarakat lokal.

Berkaitan dengan masalah perpolitikan Riau mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit sesungguhnya kepentingan langsung para ator birokrasi yang bertugas pada masa ORBA adalah untuk mengejar devisa. Sedangkan masa Pasca ORBA, para elit lokal adalah memperebutkan kendali atas kebijakan perkebunan kelapa sawit dan secara individual atau terlembaga misalnya mengejar PBB, lahan HGU, dukungan suara dalam Pilkada-L seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan. Perbedaannya hanya terletak pada

³ Istilah sentralistik dalam studi ini mengacu Mas’oed (1989) dibaca sebagai kontrol birokrasi pusat dan militer yang dominan dalam mempengaruhi masalah hubungan pusat dan pemerintah

⁴ Pasal 80 UU No.5/1974 menyatakan bahwa Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina masyarakat segala bidang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988) kata ”penguasa” diberi arti; ”orang yang berkuasa” atau ”orang yang memegang kekuasaan”. Kata ”tunggal” seperti yang diamanahkan UU No.5/1974 penekanan terhadap fungsi dan kedudukan kepala wilayah.

⁵ Tugas MUSPIDA adalah (1) Mengkoordinasikan, mengintegrasikan dan mengsinkronisasikan pelaksanaan tugas aparatur Pemerintahan di Daerah secara berdaya guna dan berhasil guna; (2) Melakukan penilaian atas intensitas dan eksistensi gangguan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat serta menentukan langkah-langkah yang dipandang perlu baik yang bersifat pencegahan maupun penanggulangnya; (3) Menentukan sistem dan tata cara pengamanan pelaksanaan kebijaksanaan program pemerintah guna mewujudkan stabilitas nasional dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional.

sarana, basis dukungan, dan aktor yang semakin kompleks. Karena sejak 1999, situasi perpolitikan nasional berubah dari sentralisasi ke desentralisasi. Sehingga perpolitikan lokal yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit juga ikut berubah. Sebelum 1999, isu kebijakan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan, sesudah 1999 kelapa sawit menjadi isu perpolitikan lokal.

Tabel 1. Matrik Prepolitikan lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit masa Orba; aktor,kepentingan, basis dukungan,dan arena.

| Elemen Periode | Kepentingan | Arena | Jaringan | Siasat-siasat | Kelompok Pendukung |
|----------------|-------------|--------------------------------|---------------------------------|---|------------------------------------|
| 1980-1989 | "Devisa" | Birokrasi, Muspida dan Muspika | Birokrasi, Partai,Milter | Membuat retorika | Birokrasi Pusat,militer, KNPI,AMPI |
| 1989-1998 | "Devisa" | Muspida, Muspika | Birokrasi,Pers lokal,Perusahaan | Merangkul Tokoh lokal,perusahaan Perkebunan, Tokoh pers | PBS/PBN, Birokrasi,PWI |

Sumber: Data wawancara,FGD,dan dokumentasi.

2. Perebutan Kendali Kebijakan

1. Arena Kebijakan Perkebunan

Sebelum 1999, perpolitikan lokal bersifat sentralistik⁶ditandai dominasi eksekutif dari pada legislatif, disini semua prakarsa pembangunan baik dalam bidang perundang-undangan maupun gagasan kebijakan datang dari pihak eksekutif. Sementara legislatif biasanya hanya menyetujui, namun pada batas-batas tertentu DPRD Riau bisa menolak misalnya dalam proses pemilihan gubernur periode 1980-1985. Dalam situasi seperti itu, eksekutif dalam hal ini birokrasi, menjadi arena utama pembuatan kebijakan.

Pada masa sesudah 1999, sejalan diberlakukan kebijakan OTDA 1999 arah perpolitikan lokal berubah bersifat desentralisasi. Perpolitikan lokal ini ditandai menguatnya legislatif menanamkan pengaruh politiknya dalam proses kebijakan lokal. Selain itu, terjadi polarisasi kekuatan-kekuatan politik di Riau, aktor lokal yang melakukan aksi semakin meluas, yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok LSM, gerakan massa, dan kelompok lainnya di Riau. Dalam situasi seperti itu, selain birokrasi, DPRD menjadi arena utama pembuatan kebijakan di tingkat lokal.

Pertama, kelompok mendukung yang diwakili Gubernur/Kepala Daerah. Gubernur mempunyai political power yang sangat besar pada masa ORBA. Posisi aktor ini selain Kepala wilayah juga berkedudukan sebagai Kepala Daerah. Sebagai kepala wilayah, gubernur adalah representasi pusat di daerah. Sebagai Kepala Daerah, aktor ini dipilih oleh DPRD simbol legitimasi politik masyarakat di tingkat lokal. Karena posisi itu, Gubernur/Kepala Daerah memiliki sumber daya politik yang luar biasa dan menguasai jaringan lokal mulai dari tingkat provinsi hingga ke tingkat desa. Kedudukan dominan itu mewarnai proses kebijakan perkebunan yang di buat gubernur masa ORBA yakni IM dan Sorpo.

⁶ Istilah sentaralistik dalam studi ini mengacu Mas’oed (1989) dibaca sebagai kcontrol birokrasi pusat dan militer yang dominan dalam mempengaruhi masalah hubungan pusat dan pemerintah

Sebagaimana ”penguasa tunggal”⁷ gubernur dapat bertindak atas nama pemerintah pusat di daerah. Hal ini dapat dilihat dari arah proses pembuatan instrumen pengembangan perkebunan yang dirumuskan Gubernur Riau pada waktu itu misalnya kebijakan teknis perkebunan kelapa sawit 1985. Formulasi kebijakan ini dibuat tanpa perbincangan di DPRD, lembaga ini hanya berfungsi mensyahkan semua tindakan pemerintah. Kebijakan ini dituangkan pemerintah dalam proyek-proyek antara lain Perkebunan besar swasta/negara, PIR-Bun, dan PIR-Trans. Kebijakan-kebijakan ini dijalankan Gubernur dengan berpijak pada basis dukungan jaringan Musyawarah Pimpinan Daerah (MUSPIDA)⁸.

Kondisi ini memungkinkan, karena forum MUSPIDA di tingkat Provinsi/Kabupaten, MUSPIKA di tingkat Kecamatan dikuasai oleh pejabat pusat di daerah melalui azas dekosentrasi. Keanggotaan MUSPIDA semula hanya terdiri dari Gubernur, Pangdam atau pejabat yang ditunjuk Pangab, Kapolda, Jaksa Tinggi, Sekwilda Tingkat I sebagai Sekretaris. Kemudian bertambah luas dengan masuknya ketua DPRD, Ketua Pengadilan Tinggi, dan para Rektor Universitas. Sehingga setiap isu dan problem kebijakan (termasuk perkebunan) yang dibuat Gubernur tanpa hambatan, dan seakan-akan mendapat legitimasi masyarakat lokal. Di bawah ini (Gambar 2) akan digambarkan kondisi perpolitikan lokal yang sentralistik mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit.

Berkaitan dengan masalah perpolitikan Riau mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit sesungguhnya kepentingan langsung para aktor birokrasi yang bertugas pada masa ORBA adalah untuk mengejar devisa. Sedangkan masa Pasca ORBA, para elit lokal adalah memperebutkan kendali atas kebijakan perkebunan kelapa sawit dan secara individual atau terlembaga misalnya mengejar PBB, lahan HGU, dukungan suara dalam Pilkada-L seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan. Perbedaannya hanya terletak pada sarana, basis dukungan, dan aktor yang semakin kompleks. Karena sejak 1999, situasi perpolitikan nasional berubah dari sentralisasi ke desentralisasi. Sehingga perpolitikan lokal yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit juga ikut berubah. Sebelum 1999, isu kebijakan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan, sesudah 1999 kelapa sawit menjadi isu perpolitikan lokal.

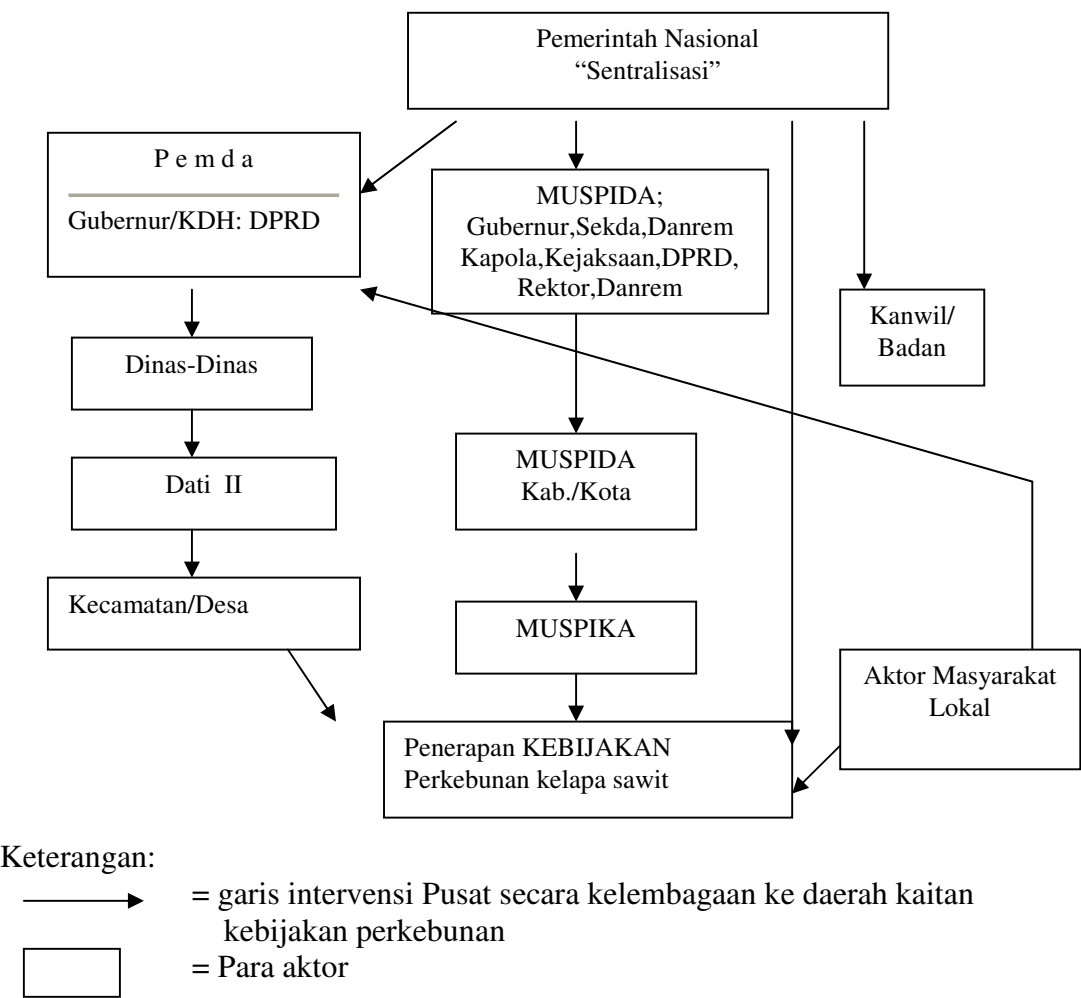
Sementara itu kepentingan para aktor lokal secara tidak langsung hanyalah bersifat normatif, yakni kepentingan mengejar devisa negara dan pendapatan daerah sejalan program ekonomi Pemerintah. Kendatipun demikian, kepentingan gubernur itu tidaklah jelas bagi daerah. Pada masa Orba, Gubernur tidak memiliki kewenangan untuk untuk merubah kebijakan Pusat sejalan tujuan kebijakan perkebunan. Hal ini terjadi karena kebijakan-kebijakan terkait perkebunan yang diterapkan di daerah lebih banyak bersifat sentralistik. Pada masa Orba, Gubernur relatif memiliki kewenangan untuk berperan lebih banyak sejalan tujuan kebijakan perkebunan, bahkan beberapa kewenangan terkait perkebunan diserahkan ke Gubernur/Bupati. Hal ini terjadi karena perpolitikan nasional berubah dari sentralistik ke

⁷ Pasal 80 UU No.5/1974 menyatakan bahwa Kepala Wilayah sebagai wakil Pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina masyarakat segala bidang. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1988) kata ”penguasa” diberi arti; ”orang yang berkuasa” atau ”orang yang memegang kekuasaan”. Kata ”tunggal” seperti yang diamanahkan UU No.5/1974 penekanan terhadap fungsi dan kedudukan kepala wilayah.

⁸ Tugas MUSPIDA adalah (1) Mengkoordinasikan, mengintegrasikan dan mengsinkronisasikan pelaksanaan tugas aparatur Pemerintahan di Daerah secara berdaya guna dan berhasil guna; (2) Melakukan penilaian atas intensitas dan eksistensi gangguan ketentraman dan ketentraman ketertiban dalam masyarakat serta menentukan langkah-langkah yang dipandang perlu baik yang bersifat pencegahan maupun penanggulangnya; (3) Menentukan sistem dan tata cara pengamanan pelaksanaan kebijaksanaan program pemerintah guna mewujudkan stabilitas nasional dalam rangka menyukseskan pembangunan nasional.

bentuk desentralisasi. Perubahan politik ini membuat perpolitikan lokal menjadi terbuka, terkait perkebunan para aktor lokal mendapat peluang lebih banyak untuk berinisiatif misalnya dalam mengendalikan perizinan.

Gambar: 2. Skema Hubungan Kelembagaan Kaitan Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit Masa Orba.



2. Perebutan Kendali Kebijakan

Seperti telah disebutkan di muka, penerapan kebijakan perkebunan kelapa sawit memunculkan kekecewaan tokoh-tokoh Riau. Pada hal sebelumnya, pemerintah sudah mengeluarkan Inpres No.1 Tahun 1986 tentang pengembangan perkebunan kelapa sawit, ditindaklanjuti Keppres No.21 Tahun 1990 tentang persentase pembagian jumlah petani pekebun 40% untuk transmigrasi dan 60% bagi warga lokal. Tujuannya untuk membangun dan membina masyarakat perkebunan lokal memperoleh pendapatan yang layak.

Menurut nara sumber, hal ini tidak jelas, apakah kekecewaan itu disebabkan oleh hasil kebijakan perkebunan kelapa sawit tidak sesuai dengan harapan elit lokal atau karena pola perkebunan besar yang diterapkan Pusat. Rupanya hal ini pernah diungkapkan oleh para elit Riau, argumentasinya adalah bahwa penerapan kebijakan perkebunan tidak sesuai dengan harapan elit lokal yakni, mendapatkan lapangan kerja, meningkatkan perekonomian masyarakat setempat. Informan lain mengungkapkan bahwa apakah betul sebenarnya alasan-

alasan itu atau ada pamrih pribadi lain yang justru diharapkan dari kebijakan? Berdasarkan informasi yang terkumpul di lapangan ada ”tawar-menawar” antara para elit dengan birokrat, dan pengusaha. Sejumlah tokoh lokal mendapat keuntungan ekonomis dari perusahaan dalam bentuk kapling kebun kelapa sawit. Di bawah ini di gambarkan penerimaan PBB dua Desa kabupaten Siak dan Kabupaten Rokan Hulu.

Tabel. 2. Gambaran Besaran PBB di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak dan Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu 2008/2009

| Kecamatan Pangkalan Kerinci | Besaran Pajak | Jumlah Responden | Luas Lahan (ha) |
|-----------------------------|---|------------------|--|
| Desa: | | | |
| • Bukit Agung | Rp.15.121,- Rp. 34.000,- Rp. 7.680-Rp.20.820. Rp.15.000-Rp.47.000. | 13 Orang | 0,4 (ladang) 1,8 (kebun) Bumi 96 M2,Bangunan 36 M2 |
| • Lubuk Dalam | Rp. 15.121 Rp. 34.000 Rp.7.680-Rp.20.820. Rp.27.000-Rp.47.000. | 19 orang | 0,4 (ladang) (1,8 Kebun) Bumi 96 M2,Bangunan 36 M2 |
| Kecamatan Kunto Darussalam | | | |
| Desa | | | |
| • Bagan Tujuh | Rp.27.000,- Rp.20.940-Rp.24.000,- Rp.47.000-Rp70.000- | 13 orang | 0,4 (ladang) (1,8 Kebun) Bumi ,Bangunan 36 M2 |
| • Muara Intan | Rp.27.000,- Rp.7.000-Rp.47.000,- Rp. 15.000-Rp47.000- | 11 orang | 0,4 (ladang) (1,8 Kebun) Bumi ,Bangunan 36 M2 |

Sumber: Kantor Kepala Desa Ujung Batu,Bank Riau Capem Ujung Batu,Kantor Kepala Desa Bukit Agung,masing-masing Desa 57 responden.Wawancara beberapa petani pekebun.

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.

Sedangkan 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 (notulensi FKMR, 14 Juni 2007). Secara umum pajak komoditi yang diperebutkan, termasuk pungutan yang masuk ke kas Daerah dapat dilihat tabel dibawah ini.

Tabel 3. Jenis Kontribusi Perkebunan Kelapa Sawit

| | |
|----|---|
| 1 | Pajak penghasilan (PPH 21) karyawan/staf yang bekerja di industri kelapa sawit 5%-35% |
| 2 | PPH 22 barang income dari luar negeri |
| 3 | PPh 23 pada jasa kontrak perkebunan pada pihak ke-3 sebesar 4,5%-10% dari nilai kontrak. |
| 4 | PPH 25 pajak penghasil barang 35% dari keuntungan perusahaan. |
| 5 | Jenis lain PBB tergantung luas tanah nilainya 2.450/M2 lahan |
| 6 | Pungutan ekspor (PE) untuk menjaga suplay CPO untuk dalam negeri 1,5% -6,5% dikalikan nilai ekspor. Di Indonesia ada pungutan ekspor sama dengan Malaysia. Di Indonesia PE masuk pusat sedangkan di Malaysia digunakan untuk: 1).Riset kelapa sawit 2).Promosi 3).Dana standby kalau minyak naik |
| 7 | PPN 10% dari kernel/CPO |
| 8 | Pungutan ketika mendapat HGU |
| 9 | BPHTB |
| 10 | Pajak air bawah tanah |
| 11 | Pajak penggunaan genset |

Sumber:GAKPI,dan Data Olahan,(2007),(2010)

Dari fenomena itu, setidaknya dapat ditarik hermeunetika dari kejadian itu bahwa para aktor memiliki tujuan, kepentingan, basis dukungan, arena, sumber daya politik yang tidak tunggal. Maka untuk memahami perpolitikan Riau mengenai isu kebijakan sawit tidak cukup hanya melihat aktornya saja, tetapi perlu juga melihat jaringan, dan arena yang dipakai. Kendatipun demikian, melihat jaringannya saja juga tidak cukup, tetapi perlu juga melihat aktor yang terlibat. Pemetaan perpolitikan lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit dapat dilihat dari tabel 4. di bawah ini.

Tabel 4. Perubahan Politik lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit ; aktor,kepentingan, basis dukungan,dan arena.

| Elemen Periode | Kepentingan | Arena | Jaringan | Siasat-siasat | Kelompok Pendukung |
|----------------|---|---|--|---|--|
| (1980-1985) | Devisa, Ganti rugi lahan,jabatan | Birokrasi, Muspida dan Muspika | Birokrasi, Partai,Milter | Membuat retorika | Birokrasi Pusat,militer, KNPI,AMPI |
| (1988-1998) | "Devisa" ganti rugi,akses keputusan, kesempatan kerja | Muspida, Muspika | Birokrasi,Pers lokal,Perusahaan | Merangkul Tokoh lokal,perusahaan Perkebunan, Tokoh pers | PBS/PBN, Birokrasi,PWI |
| (1988-2003) | Devisa, PAD,ganti rugi,akses keputusan, kesempatan kerja | Birokrasi, DPR,DPRD Paarpol, Dewan Pakar Daerah | Birokrasi,Parpol,Kelompok Sosial,akademisi Pengusaha sawit | Negosiasi ke Pusat,DPR,LSM, Tokoh masy. lokal | Birokrasi,DPD, Partai,militer, DPD,Toma, Gapki |
| (2003-2007) | Devisa, dan PAD, ganti rugi,akses keputusan, kesempatan kerja,suara dalam Pilkada-l | "Devisa" dan PAD | Birokrasi,Pers lokal,Perusahaan, Kebudayaan,seni Olah raga,Gapensi, APSI,hub. Malaysia | Merangkul Tokoh lokal,perusahaan Tokohpers, melakukan Acara nasional daninternasional, Menerima gelar-tradisional, Membuat adat | Birokrasi Parpol PBS/PBN, Birokrasi,PWI, Tokoh lokal, Gapensi, sejlh aktorPusat,Pemda Inhil,Rohul, SiakRohil, P.Baru |

Sumber: Data analisis berbagai sumber

DAFTAR PUSTAKA

- Awang ,San Afri (2005) "Sejarah Pemikiran Pengelolaan Hutan Indonesia "dalam Wacana Edisi Tahun J.VI 2005.h.15
- Syahza,Almasdy (2004) Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit Di Daerah Riau.(Disertasi),Bandung:PPS-Unpad.
- Azriat dan Aris (2006) "Sawit Sumber Penghancur Kehidupan Masyarakat", dalam Tandan Sawit.Sawit Wacth.12. Vol.2 Tahun 2006.h.12.
- Bahari, Syaiful (1996) "Konflik Agraria DI Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah Yang Tak Berujung" dalam Jurnal Analisis Sosial Vol.9,No.1 April 2004.
- Bates, H.Robert (1981) Markets and States in Tropical Africa, The political Basis Agricultural Policies, California: University of California Press.
- Bandrun,M (1995) Pelaksanaan PIR Perkebunan dan Arah Pengembangan, Makalah.hal.33,Pekanbaru:Disbun Riau.
- Caporaso, James (1992) Theories of political economy:Cambridge University Press
- Clark, Barry (1998) Political Eeconomy A Comparative Approach: Praeger Greenwood Publishers group Inc.
- Casson, Anne (2000) The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change, HTTP/w.wOccasional paper no.29.
- Christensen, Terry. Local Politics: Governing at The Grassroots, Belmont.California: Publishing Company.
- Dinas Perkebunan (2003) Evaluasi Pembangunan perkebunan Provinsi Riau, Pekanbaru, Pekanbaru: Pemda Riau.
- Dirjen Bangda (2007) Penataan Ruang Daerah.(makalah) Seminar RencanaTata Ruang Wilayah Provinsi,Pekanbaru:Bappeda Riau.
- Djasit, Saleh (2002) Peran Kelapa Sawit Dalam Otonomi Daerah:Prosedur Pengembangan Kelapa Sawit dan Pabrik Di Provinsi Riau (makalah) Lokakarya Jakarta: Dep.Pertanian..
- Frieden, Jeffry (etl) (2000b)The Method of Analysis: Modern Political Economy. Dalam Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy. H.37-43 (Princeton,NJ:Princeton University Press).
- Kleden,.Ignes.2008.Politik Di Indonesia: Antra Demokrasi dan Sentralisme Politik. Politik local,www.yahoo.co
- Klinken,Gerry Van.2007.Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small town wars,Simultaneously published in the USA and Canada.
- Lasswell,Harold D. (1936) Politics: Who Gets What, When, How. New York: McGraw-Hill.
- MacIntyre, Andrew (1991) Business and Politics In indonesia. Asian Stdies Association of Australia in Association with Allen&Unwin.Sidney
- Mas'oed, Mohtar (1989) Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru1996-1971 (Disertasi).Cetakan Pertama, Jakarta:LP3ES.
- Hidayat,Donny (2006) Analisis peranan perkebunan kelapa sawit di provinsi Riau dalam era otonom Daerah, thesis, Sekolah Pascasarjana IPB, Bogor.
- Hidayat, Syarif (2005) "Desentralisasi dan Otonomi Daerah Masa Orde Baru 1966-1998", dalam Pasang Surut Otonomi Daerah, Sketsa Perjalanan 100 Tahun,Jakarta: institute for Lokal development.
- Ibrahim,Jonaidi "Penerapan Berbagai Pola Kemitraan dalam Rangka Percepatan pembanguna perkebunan Rakyat di Riau dalam Pelita VI", dalam Pola Kemitraan dalam pengembangan Pertanian,Jurnal..Hal.83-99

Peraturan Perundangan:

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1974 tentang Usaha Pembangunan Perkebunan Inti.

Kumpulan Peraturan tentang pengembangan Perkebunan dengan Pola PIR dengan Program Transmigrasi.

Petunjuk Pelaksanaan Konversi Proyek Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan, SKDirjenPerkebunan No.10/KB.740/SK/DJ.BUN/1985.

Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.286/VII/2002 tentang Pedoman Umum Pinjaman Modal Ekonomi Kerakyatan.

Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330./011/2005 tentang Tata cara Pelaksanaan Program K2I dan Pengembangan Perkebunan Pola Kemitraan Usaha patungan Berkelanjutan.

Surat Kabar dan Majalah:

Kompas, 25 Februari 2006

Media Indonesia, 2 Februari 2006

Riau Pos, 18 Mei 2005

Riau Tribune, 3, 8, 9, 12, 16, 17, 20, 22, 23, 24, 26, September 2006

Bahana Mahasiswa, 17 Juli 2006

Tribune Pekanbaru, 27 Agustus dan 8 November 2007

Riau Pos, 16 Juni 2010