

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Persoalan besar di Indonesia termasuk Riau sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah semakin maraknya konflik yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) terutama perkebunan kelapa sawit. Studi Casson (2000), Hidayat (2001), Almasydi (2003), dan Khairul (2009) menunjukkan bahwa konflik ini tidak hanya melibatkan pemerintah (Daerah), perusahaan, masyarakat lokal, tetapi sudah melibatkan dunia internasional. Secara faktual konflik itu terlihat antara lain dari friksi antara gubernur dan wakil gubernur Riau, 2005 (*Riau Tribune*, 20,2005), dan konflik masyarakat dengan kelompok internasional misalnya *green feace*.

Fakta itu menunjukkan bahwa konflik semakin banyak dan intensitasnya semakin meningkat. Pengamatan awal menimbulkan dugaan bahwa konflik ini berkaitan dengan formulasi kebijakan publik mengenai perkebunan kelapa sawit. Penelitian ini bermaksud meneliti masalah pola formulasi sinergi kebijakan desentralisasi. Untuk menelaah formulasi itu, dikaji proses kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I. Studi ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa kebijakan publik adalah akibat dari pergulatan politik. Sebab pergulatan politik akan menghasilkan siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana seperti yang ditulis oleh Lasswell (1936).

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan pokok penelitian sebagai berikut, yaitu formulasi sinergi kebijakan seperti apakah yang dapat mengelola konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I di Riau 2005-2010? Dalam tahun kedua ini, pertanyaan pokok tersebut dapat dirinci secara lebih spesifik adalah sebagai berikut: bagaimana pola dan arah interaksi aktor yang terlibat dalam proses kebijakan K2I? Bagaimanakah cara aktor mencapai kepentingan? Bagaimanakah para aktor mengorganisir diri dan berkoalisi?

3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan menemukan model deskriptif formulasi sinergi kebijakan desentralisasi dengan mengambil kasus pengelolaan konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I di Riau tahun 2005-2010 dengan cara mengidentifikasi: (1) Pola dan arah interaksi para aktor lokal dan bagaimana cara aktor mencapai kepentingan; (2) Apa preferensi politik para aktor dalam memilih kebijakan; dan (3) faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi koalisi serta bagaimana interaksi aktor dengan kelompok-kelompok sosial lainnya di Riau dalam membangun legitimasinya. Hasil studi tahun kedua ini diharapkan bisa merekonstruksi formulasi sinergi kebijakan desentralisasi dalam kaitan pengelolaan konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau.

4. Urgensi Penelitian

Seperti yang terjadi pada masyarakat politik lain, sejarah perpolitikan elit di Riau umumnya diwarnai pergulatan kepentingan terutama yang berkaitan sumber daya alam (SDA) lokal. Riau yang kaya SDA tetapi hasilnya lebih banyak dimanfaatkan oleh Pusat.

Kondisi ini membuat masyarakat Riau kecewa. Kekecewaan itu memuncak kembali masa diterapkannya kebijakan otonomi daerah (OTDA) dan puncaknya ketika dirumuskan dan diterapkannya kebijakan kelapa sawit K2-I.

Sejak tingkat wacana, kebijakan kebun K2-I sudah menimbulkan perdebatan panjang di Riau. Pergulatan tidak hanya terjadi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, akan tetapi friksi juga terjadi dengan aktor internasional. misalnya perusahaan multi nasional (MNC). Aktor ini berkepentingan atas prospek pasar tingkat domestik dan dunia seperti yang dikampanyekan Pemerintah Pusat. kebutuhan akan biofuel yang semakin tinggi.

Selain itu, dukungan terhadap kebijakan Sawit K2-I disampaikan pula oleh Ketua Komisi-B DPRD-Riau. Namun, hingga tahun 2008 kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I ini belum juga terealisasi. Dalam kondisi demikian, justru yang muncul reaksi keras dari para pemimpin politik atau aktor masyarakat Riau. Sebelum OTDA yang melakukan aksi terbatas hanya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Birokrasi Daerah. Setelah OTDA, aktor lokal yang melakukan aksi semakin beragam. Tokoh-tokoh yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi sangat vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok (LSM) Lembaga Swadaya Masyarakat, gerakan massa, dan kelompok lainnya seperti Riau Merdeka.

Disharmonis kebijakan publik ini telah memunculkan fenomena ekonomi-politik lokal yang menarik untuk diamati lebih dalam. Dan inilah yang mendorong penulis untuk mempelajari formulasi sinergi kebijakan desentralisasi. Untuk mengkajinya ditelaahlah proses pergulatan politik lokal kaitan dengan isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di

Riau. Dengan tuntunan literatur ekonomi-politik, yang dikembangkan oleh Jeffry A. Frieden, analisis ini berusaha mengidentifikasi siapa aktor, tujuan dan kepentingannya masing-masing, menggambarkan preferensi aktor mengenai kebijakan, mendeskripsikan bagaimana aktor melakukan konsolidasi internal dengan memanfaatkan sumberdaya ekonomi dan politik, dan menguraikan interaksi dan koalisi aktor dengan lembaga-lembaga informal lainnya. Seperti yang diungkapkan (Frieden,2000: 31-37) :

“Modern political economy as used here has four component parts: defining the actors and their goals, specifying actors policy preferences, determining how they group themselves, and following their interaction with other social institutions”.

Selama ini sepengetahuan penulis belum ada studi politik yang menggunakan isu Kebijakan perkebunan kelapa sawit sebagai pintu masuk dalam mendapatkan formulasi sinergi kebijakan desentralisasi. Beberapa studi yang relevan dan menjadi sumber inspirasi adalah penelitian yang dilakukan oleh Robert H.Bates (1981), Anne Casson (2000), Vedi R Hadiz (2005), Mubyarto (1990), Hidayat (2000), Agus Mandar,Purwo Santoso dan Yosef Riwu Kaho (2004). Kajian-kajian yang membahas formulasi kebijakan desentralisasi kebijakan perkebunan kelapa sawit belum pernah dilakukan paling tidak untuk konteks Riau. Penulis berharap agar hasil studi ini akan mempunyai arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia.

Dalam penelitian ini, Riau pada tahun 2005-2010 dijadikan fokus kajian karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, karena Riau menjadi salah satu sasaran utama penerapan kebijakan kelapa sawit yang intensif, maka daerah ini menghasilkan pertumbuhan kelapa sawit yang sangat pesat (Anne Casson,2000:1-2). Pertumbuhan kebun yang cepat itu dapat dilihat dari penambahan luas areal, jumlah produksi

(Kompas, 28 Februari 2006), dan jumlah perusahaan (Riau Pos, 11 Maret, 2005). Kedua, sejak tahun 2005 wilayah-wilayah yang dimekarkan dari 7 menjadi 16 Kabupaten/kota, terjadi pergeseran wewenang pengelolaan sumberdaya alam, yang semula didominasi pemerintah pusat, banyak dialihkan ke pemerintah daerah.