

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN *ROADMAP***

Dalam bagian ini hendak diuraikan karya-karya yang relevan dan menjadi sumber inspirasi bagi penelitian ini, yaitu : (1) studi ekonomi-politik dalam kaitan formulasi kebijakan desentralisasi , (2) kajian tentang disharmonisasi kebijakan sosial-ekonomi Riau yang berkaitan perkebunan; (3) karya mengenai perpolitikan lokal pasca ORBA; dan (4) karya hasil penelitian mengenai konflik tanah ulayat di Riau. Uraian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran mengenai apa yang telah diketahui oleh para peneliti terdahulu mengenai persoalan ekonomi politik dalam kaitan harmonisasi kebijakan perkebunan perkebunan di Riau.

#### **1. Ekonomi-Politik Formulasi Kebijakan**

Robert H. Bates (1981) melakukan penelitian mengenai kaitan antara proses kebijakan dengan krisis pertanian di Afrika. Untuk menjelaskan itu, Bates melakukan analisis terhadap para pembuat keputusan dengan menerapkan asumsi bahwa kebijakan publik itu adalah akibat dari pergulatan politik antar aktor. Analisis Bates menunjukkan kaitan antara kebijakan pertanian yang dibuat oleh pemerintah di Afrika dengan dinamika hubungan antar kelompok kepentingan dalam arena politik. Salah satu kelompok itu, yaitu konsumen dan produsen di kota, yang memiliki banyak pengaruh terhadap system politik. Sedangkan kelompok yang lain, yaitu penduduk pedesaan, terutama petani kecil, tidak punya pengaruh terhadap politik karena mereka tidak mampu mengorganisasikan diri untuk melakukan tindakan kolektif. Studi Bates menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan pertanian merupakan hasil interaksi politik antara pemerintah dan produsen perkotaan.

Untuk konteks Indonesia, Gambaran oleh Bates diatas sejalan dengan uraian para peneliti lainnya mengenai keterlibatan aktor dalam pergulatan politik proses kebijakan pemerintah di negara-negara dunia ketiga, salah satu contohnya adalah karya Andrew MacIntyre. Studi MacIntyre ini relevan untuk dibicarakan demi mempertajam kerangka analisis yang diajukan Bates. Studi ini, pada dasarnya bertumpu pada eksplanasi "*interest-group politics*". MacIntyre (1991) meneliti politik persaingan antar-kelompok di Indonesia pada masa Orde baru yang menekankan interaksi antar kelompok dalam memformulasikan kebijakan. Dalam studi ini, MacIntyre mengembangkan konsep "*Bureaucratic Pluralism*" dari Donald Emmerson dan "*Restricted Pluralism*" dari R. William Liddle. Menurut para ilmuwan politik pluralis ini, perpolitikan Orde baru tidak sepenuhnya "solid" dan "tertutup". Pertama, birokrasi pemerintah pada masa itu tidak bebas dari perselisihan politik internal. Berbagai kelompok dalam birokrasi, mewakili kepentingan institusi (misalnya, departemen A versus departemen B) atau individu (misalnya, menteri A atau menteri B), memperjuangkan kepentingan politik yang berbeda, walaupun dalam batas-batas yang ditolerir oleh sistem otoriter itu. Dalam birokrasi masa otoriter itu masih dimungkin adanya pluralism kepentingan politik. Emmerson menyebut fenomena ini sebagai "*bureaucratic pluralism*" (MacIntyre, 1991:10-11). Kedua, proses pembuatan keputusan waktu itu juga tidak kedap pengaruh dari luar birokrasi, yaitu pengaruh dari para aktor non-negara. Dalam sektor-sektor kebijakan yang secara politik dianggap tidak strategis, yaitu tidak menyangkut isu keamanan nasional dan isu politik tingkat tinggi lainnya, proses pembuatan kebijakan itu bisa mentolerir pengaruh dari luar. Studi Emmerson mengenai proyek industri di Sumatera, pengkajian Liddle mengenai kebijakan pertanian beras dan gula, dan penelitian

McIntyre mengenai kebijakan pemerintah dalam regulasi industri tekstil, farmasi dan jasa asuransi, yaitu sektor-sektor penting dalam ekonomi tetapi tidak menyentuh isu politik-keamanan, menunjukkan bahwa perpolitikan Orde baru cukup pluralistik. Beberapa kelompok kepentingan bisa mempengaruhi hasil akhir proses kebijakan publik. Dinamika perpolitikan kelompok itu tercermin dalam proses kebijakan itu. Hasil akhir proses kebijakan itu tidak hanya ditentukan secara sepihak oleh pemerintah. Liddle menyebut fenomena ini sebagai "*restricted pluralism*". Berlangsung perpolitikan yang pluralis, tidak sekadar manolitik, tetapi terbatas hanya dalam sektor-sektor yang non-politik dan non-keamanan (MacIntyre, 1991: 16-18).

Dalam perpolitikan pluralistik, batas-batas aktor bersaing memperjuangkan kepentingan masing-masing dan memperebutkan sumberdaya politik yang ada sangat mudah dikenali dalam perpolitikan Indonesia di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Kekuatan suatu kelompok kepentingan diukur berdasarkan banyaknya anggota, kekayaan, kemampuan organisasional, dsb. Kelompok-kelompok kepentingan dibatasi oleh sistem politik yang otoriter pada waktu itu. Otoriterisme itu memungkinkan Presiden Soeharto untuk bersikap otonom dari pengaruh kelompok-kelompok kepentingan di dalam birokrasi maupun di luarnya. Otonomi pemimpin yang bertindak sebagai personifikasi negara itu membuat proses pembuatan kebijakan yang digambarkan oleh kaum pluralis sebagai "*limited pluralism*".

## **2. Perpolitikan Lokal**

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.

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 melanjutkan kebijakan perkebunan pemerintahan Soeharto. Dalam studi ini Riau dipandang sebagai daerah "baru" perkebunan kelapa sawit yang terpesat perkembangannya di Indonesia.

Studi yang terkait politik lokal, dilakukan oleh Vedi R. Hadiz (2002) mengenai bangkitnya politik lokal kasus Sumatera Utara pasca runtuhnya Orde Baru. Analisis studi ini menunjukkan bahwa di Sumatera Utara mungkin terjadi juga di kebanyakan daerah, muncul aktor-aktor politik baru, para pengusaha kecil dan menengah yang tergantung pada proyek dan kontrak negara. Para politisi profesional dengan kaitan khusus dengan partai ORBA, atau aktivis yang berbasis organisasi semacam (HMI), (GMKI), (GMNI) dan kaki tangan rezim lokal melalui organisasi seperti Pemuda Pancasila. Para pendatang yang relatif baru ini mempunyai pengaruh dengan cara mendekatkan diri dengan tokoh-tokoh/kelompok yang memiliki sumber akses uang, dan yang penting lagi aksesnya kepada aparat kekerasan.

Sementara itu, Mubyarto (1990) melakukan penelitian mengenai kebijakan ekonomi kaitannya dengan perkembangan ekonomi masyarakat Riau. Analisis studi ini menunjukkan bahwa ekonomi masyarakat Riau terbagi kepada tiga subsistem, yaitu: subsistem ekonomi moderen seperti perkebunan besar, subsistem ekonomi tradisional agraris tradisional seperti perkebunan kecil, dan subsistem ekonomi penduduk asli Riau

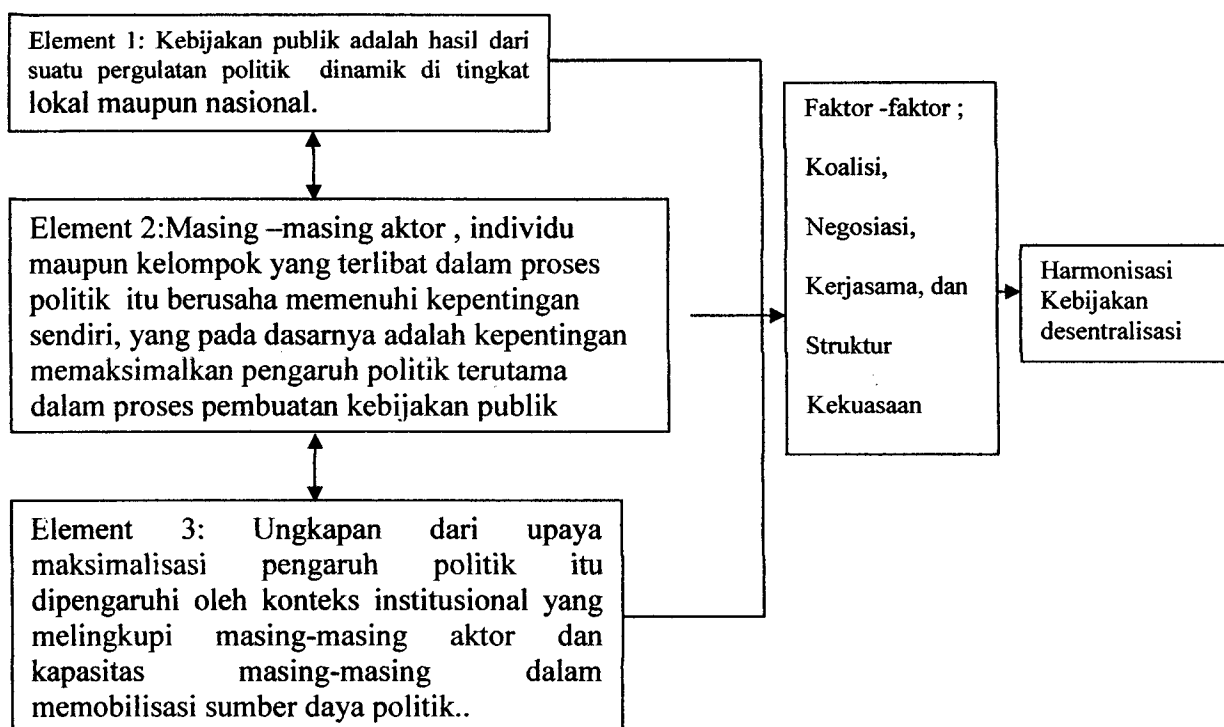
daratan seperti orang sakai, talang mamak, suku laut. Dalam kondisi seperti itu, di Riau terjadi pertumbuhan yang tidak seimbang antara perkebunan besar kelapa sawit dengan perkebunan kelapa sawit rakyat.

Agus Mandar, Purwo Santoso, dan Josef Riwu Kaho (2004) melakukan penelitian di Riau mengenai konsensus sebagai pilar utama *Good Governance* dalam pengelolaan tanah ulayat di Kabupaten Kuantan Singingi. Penelitian ini bertujuan mengkaji mekanisme penyelesaian konflik tanah ulayat. Kajian ini menemukan bahwa apabila prinsip-prinsip *good governance* diterapkan dengan mempertimbangkan nilai-nilai budaya lokal, maka konflik-konflik tersebut (termasuk konflik tanah ulayat yang dijadikan perkebunan kelapa sawit) dapat diselesaikan.

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 lepas dari pengaruh luar birokrasi, Casson (2000) lebih memperhatikan kebijakan masa transisi rezim, Hadiz (2002) memfokuskan diri pada kebijakan konteks kebangkitan politik lokal, Mubyarto (1990) pada kebijakan ekonomi, dan Agus Mandar (2004) pada konflik tanah ulayat di daerah. Kajian-kajian itu banyak membahas sisi untung-rugi ekonomis kebijakan perkebunan dan pergulatan kepentingan di tingkat lokal. Penelitian yang diusulkan ini fokusnya pada formulasi sinergisitas kebijakan antar sektor di tingkat lokal yang menggunakan isu kebijakan perkebunan 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.

Konseptualisasi yang diajukan oleh para kaum pluralis yang sudah dikualifikasi oleh teori "*group politics*", dan "*local politics*" bisa dipakai untuk merumuskan kerangka teoritik formulasi kebijakan sebagai berikut:

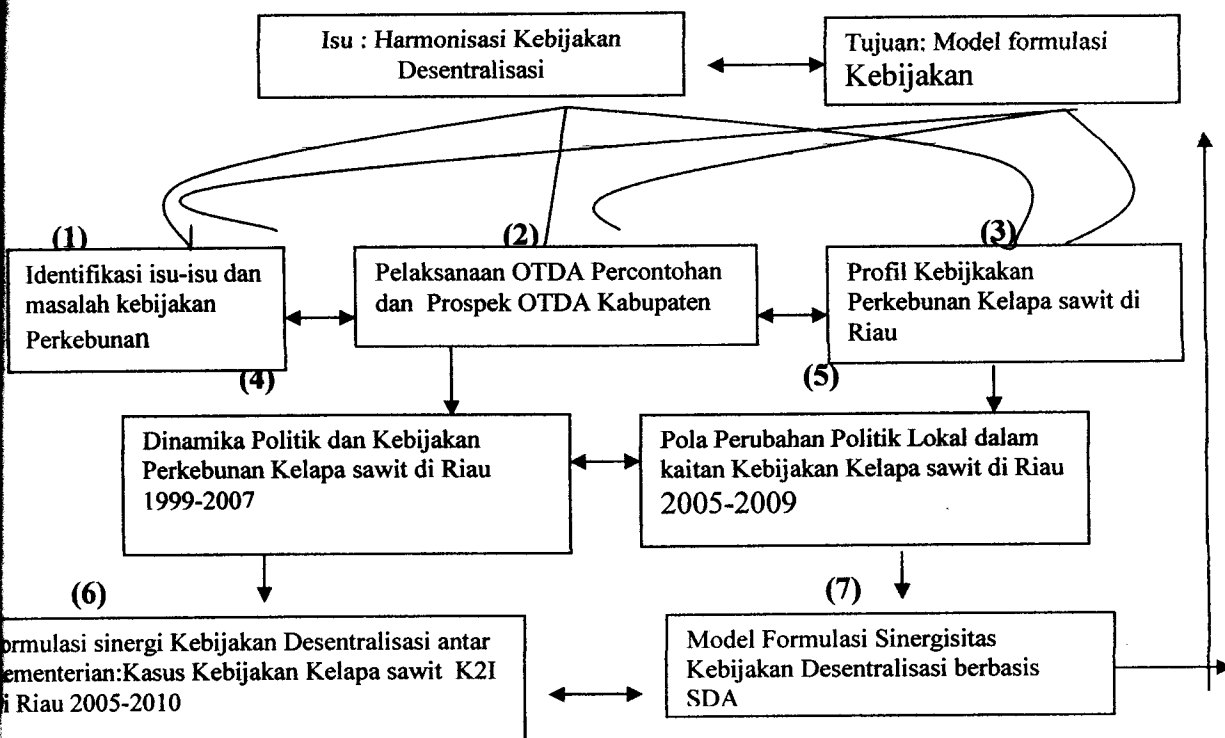


Sejak tahun 2001, penulis telah melakukan kajian yang terkait dengan isu harmonisasi kebijakan desentralisasi diantaranya; pertama, dinamika politik dalam kaitan isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. Kajian ini menunjukkan bahwa ada banyak kebijakan pusat ketika diterapkan di tingkat lokal berbenturan dengan kepentingan lokal misalnya hutan dan kepemilikan lahan. Kedua, penulis juga sudah terlebih dahulu mengkaji tentang isu-isu kebijakan dan masalah perkebunan kelapa sawit di Riau tahun 2000. Studi ini menunjukkan ada banyak isu dan problem yang dirumuskan

secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda. karena posisi mereka berbeda-beda. Dalam tahun 2009, penulis kembali mengkaji pola perubahan politik lokal di Riau dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit. Studi ini menunjukkan bahwa sejak diterapkannya OTDA dan desentralisasi politik di Riau telah berbeda dengan masa sebelum OTDA, meskipun dalam banyak hal masih tetap sama misalnya disharmoni kebijakan..

Usulan penelitian Formulasi sinergi kebijakan desentralisasi lintas kementarian: studi kasus kebijakan kelapa sawit K2I ini akan diarahkan untuk mendapatkan informasi mengenai kepentingan para aktor yang terlibat peneyusunan kebijakan, apa kepentingannya?, apa yang menjadi basis sumberdaya sosial, ekonomi, dan politik?, bagaimana para aktor lokal berkoalisi, apa yang menjadi preferensi politiknya dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan? Hasil analisis ini akan diharapkan dapat membuat rumusan hipotetik mengenai formulasi sinergisitas kebijakan dalam pengelolaan konflik sumberdaya alam. Dalam jangka panjang, studi ini diharapkan dapat menemukan permodelan formulasi sinergi kebijakan desentralisasi di Indonesia. Secara lebih sederhana dapat digambarkan melalui *road map* penelitian dibawah ini:

### 3. Road Map Penelitian



Berdasarkan analisis politik dari studi-studi diatas , penulis berharap akan dapat memberikan sumbangan akademik maupun praktis. Sumbangan pertama, dalam tahun kedua diharapkan berupa model deskriptif formulasi sinergisitas kebijakan desentralisasi berbasis SDA yang diterapkan di Indonesia. Sumbangan kedua, untuk studi yang akan dilakukan ini adalah publikasi jurnal terakreditasi nasional atau Seminar internasional, dan buku ajar atau referensi, informasi atau rekomendasi ini diharapkan dapat membantu pemerintah (Daerah), swasta dan masyarakat dalam memperbaiki kebijakan pembangunan di masa depan.