

DISKURSUS PERIZINAN EKSPANSI PERKEBUNAN KELAPA SAWIT: STUDI KASUS KABUPATEN KUTAI KARTANEGARA

Faris Rahmadian, Arya Hadi Dharmawan, dan Rilus A. Kinseng

Program Studi Sosiologi Pedesaan, Institut Pertanian Bogor, Jl. Raya Dramaga, Kampus IPB Dramaga

Email: farisrahmadian@gmail.com

ABSTRAK. Indonesia merupakan salah satu penyuplai utama minyak kelapa sawit dunia, hal tersebut berkonsekuensi pada ekspansi perkebunan kelapa sawit Indonesia yang terus menerus terjadi. Hal tersebut diantaranya ditunjukkan di Kab. Kutai Kartanegara, Prov. Kalimantan Timur, wilayah ini merupakan salah satu wilayah dengan laju perkembangan industri kelapa sawit yang masif di Indonesia. Alih fungsi lahan untuk perkebunan bahkan sudah dilakukan sejak masa transisi dari industri kayu pada Tahun 1990-an. Sehingga, penelitian ini diharapkan mampu untuk: (1) Mengetahui diskursus kemunculan kebijakan ekspansi perkebunan kelapa sawit; (2) Menganalisis dinamika proses perizinan dalam ekspansi perkebunan kelapa sawit. Penelitian ini dilakukan dengan metode kualitatif, dengan sumber data primer dari wawancara mendalam terhadap berbagai informan di tingkat kabupaten sampai dengan desa, observasi serta studi dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna perizinan selalu melekat dengan kepentingan ekspansif dan korporasi yang berasal dari konsekuensi pembangunan dan konsep “modernisasi” pada rezim Orde Baru. Hal tersebut juga berdampak pada pemaknaan sumber daya alam sebagai sebatas komoditas, yang ditunjukkan dengan kemunculan “retakan” extralegal dan ilegal dalam perizinan perkebunan kelapa sawit khususnya pasca Orde Baru. “Retakan” dalam proses perizinan tersebut tidak hanya memunculkan celah dalam peraturan perundangan, melainkan juga mereproduksi (dan mereplikasi) kultur eksploitatif dalam pemanfaatan sumber daya alam di Indonesia. Penelitian ini ingin menunjukkan bahwa ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi pada saat ini merupakan konsekuensi dari dinamika politik yang terbangun sejak era sebelumnya, dan menunjukkan bagaimana diskursus pembangunan orde baru masih terpelihara dalam konteks kebijakan dan politik perizinan.

Kata kunci: perizinan kelapa sawit; ekologi politik; diskursus; proses kebijakan

LICENSING DISCOURSE OF OIL PALM EXPANSION: CASE STUDY OF KUTAI KARTANEGARA REGENCY

ABSTRACT. Indonesia is one of the main suppliers of palm oil in the world. Kutai Kartanegara Regency, East Kalimantan is one of the regions with the rapid development of palm oil industry in Indonesia. The conversion of land for plantations has even been carried out since the transition from the wood industry in the 1990s. This research is expected to be able to: (1) Analyzing the discourse of oil palm plantations expansion policies; (2) Analyzing the dynamics of the licensing process in the expansion of oil palm plantations. This research was conducted with qualitative methods, with primary data sources from in-depth interviews with various informants at the district and village level, observation and document analysis. The results of the study shows that the meaning of “licensing” is always inherent with expansionary and corporate interests, which originates from the concept of “modernization” and development policies in the New Order regime. It also has an impact on how of natural resources seen as commodities, as indicated by the emergence of extralegal and illegal “breaks” in the licensing processes of oil palm plantations especially post New Order era. “Breaks” in the licensing process not only lead to the loopholes of policy, but also reproduce (and replicate) exploitative cultures in Indonesian natural resources utilization. This study wanted to show that the expansion of oil palm plantations that currently occurred was a consequence of the political dynamics that had been built since the previous era, and showed how the the New Order developmentalism discourse was still maintained in the context of policies and licensing.

Key words: oil palm licensing; political ecology; discourse; policy process

PENDAHULUAN

Permasalahan pembangunan global yang menjadi tren pada akhir dekade ini adalah krisis ekologi yang terus direproduksi dalam ruang dominasi industri kapitalistik dan aksis-aksis neoliberalisme (Corson, 2011; Parr, 2012). Peluso dan Lund (2011) menyatakan bahwa kehancuran alam kontemporer justru terjadi akibat revolusi teknologi dan kapitalisme dalam upaya memenuhi kebutuhannya. Indonesia kerap kali dianggap sebagai gambaran bagaimana revolusi teknologi dan kapitalisme memporak-porandakan sumber daya alamnya. Perkembangan perkebunan kelapa sawit dan monokulturalisasi di Indonesia telah membawa perubahan sosial hingga ekosistem yang

begitu masif dan tidak hanya menyimpan dinamika konflik, melainkan hingga penanggalan sumber nafkah dan segala aspek sosiokulturalnya (Chamim *et al.* 2012). Pada era kontemporer, ekspansi perkebunan kelapa sawit juga telah sukses menjadi akumulator kapital bagi segelintir pihak, sementara konsekuensi perubahan lanskap dan hilangnya biodiversitas hingga disharmoni relas sosial harus dihadapi oleh masyarakat dan ekosistem lokal (Koh dan Willcove, 2008; Wicke *et al.* 2011; Barral, 2014). Aspek lainnya yang mengalami transformasi secara besar-besaran adalah perubahan struktur nafkah masyarakat pedesaan, yang pada awalnya menggantungkan hidupnya pada hutan dan produk di dalamnya, menjadi harus mencari alternatif sumber nafkah pada ekosistem yang telah berubah.

Kehadiran aktor negara dalam proses ekspansi perkebunan kelapa sawit memiliki tendensi terhadap akumulasi kapital yang cukup besar, yang tidak jarang kebijakannya berdampak terhadap degradasi sosial hingga ekosistem secara juga masif (Arce, 2003; McCarthy dan Cramb, 2009; McCarthy *et.al.* 2012; Gatto *et al.* 2015). Negara seolah menjadi alat untuk ekstraksi sumber daya alam yang sah dan legal dengan penguasaannya terhadap sistem dan kebijakan, hingga “dominasi” mereka atas pengetahuan dan teknologi yang bersifat positivistik, yang berbanding terbalik pengetahuan masyarakat di pedesaan (Riggs *et al.* 2016; Asiyandi 2016). Ellis dan Biggs (2001) juga menyatakan bahwa telah terjadi pergeseran makna “pembangunan” (khususnya di wilayah pedesaan) oleh pemerintah secara global pasca periode 1990-an. Seperti disebutkan oleh Li (2012), bahwa “kehendak untuk memperbaiki” masih dioperasikan di Indonesia sejak puluhan tahun lamanya, pemerintah masih cenderung menggunakan pendekatan dan perspektif yang sama dalam memandang manusia dalam suatu kontinum yang satu dan perlu diatur, dan mengarahkan perilaku individu ataupun masyarakat atas nama perbaikan kehidupannya.

Tahun 2016, Indonesia adalah penguasa sebagian besar suplai Crude Palm Oil (CPO) dunia, mem-produksi sedikitnya 31,49 juta ton minyak sawit, yang menghasilkan setidaknya 18 miliar USD dari pendapatan ekspor (BPS 2016). Melekatnya komoditas pertanian ekspansif dengan bisnis kapitalistik kerap dimaknai sebagai eksekusi yang destruktif dalam berbagai aspek, hingga degradasi sosial dan ekologi yang hampir tidak dapat dihindari. Marx (1994) menyatakan, tendensi negara pasca-revolusi industri terus didorong oleh kepentingan segmental, yang terus berkembang sesuai dengan kehendak terhadap penguasaan moda produksi. Kepentingan tersebut menjadikan negara cenderung sinonim dengan kepentingan kapitalistik. Dalam konteks ekspansi perkebunan kelapa sawit di Indonesia, negara juga kerap lebih berpihak pada kepentingan investor, yang salah satunya ditunjukkan dengan kebijakan-kebijakan yang ditujukan untuk mendorong investasi oleh korporasi.

Padahal, dalam konteks kebijakan, terlebih yang berkaitan dengan sumber daya alam, komponen masyarakat seharusnya diposisikan sebagai aktor paling utama. Karena masyarakat memiliki pola relasi yang jauh lebih kompleks dengan alamnya. Sehingga industri-industri modern justru dapat secara nyata menyebabkan degradasi lingkungan yang mengancam eksistensi masyarakat lokal. Jika dilihat pada konteks Indonesia, salah satunya dapat ditunjukkan adalah industri perkebunan kelapa sawit. Terlebih, industri tersebut seolah berada pada posisi primadona karena kemampuannya berkontribusi pada ekonomi regional hingga nasional.

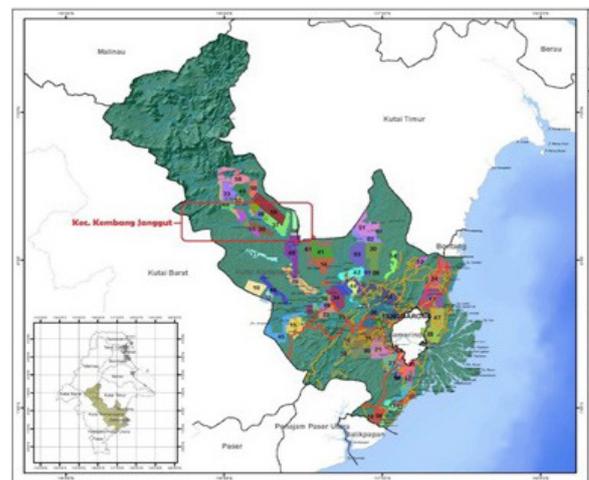
Kebijakan yang terus mendorong ekspansi perkebunan kelapa sawit dan “kemudahan” dalam perizinan

yang dilakukan oleh pemerintah, menjadikan industri ini terus berkembang dan bahkan menjustifikasi berbagai eksekusi-eksekusi negatif. Oleh karena itu, penelitian ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana dinamika perizinan dalam ekspansi perkebunan kelapa sawit. Berdasarkan pernyataan tersebut, maka penelitian ini bertujuan:

1. Mengetahui diskursus kemunculan kebijakan ekspansi perkebunan kelapasawit
2. Menganalisis dinamika proses perizinan dalam ekspansi perkebunan kelapasawit

METODE

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Kutai Kartanegara, Provinsi Kalimantan Timur, Lokasi tersebut dipilih karena dianggap menjadi salah satu kawasan dengan perkebunan kelapa sawit yang masif, tendensi pengembangan ekonomi regional yang berbasis ekonomi perkebunan dan terdapat dinamika masyarakat pasca kehadiran perkebunan kelapa sawit. Beberapa pertimbangan pemilihan lokasi penelitian tersebut juga adalah karena secara makro, perkembangan perkebunan kelapa di kawasan Kabupaten Kutai Kartanegara di klaim lebih dari 30% per tahun, demikian dengan produksinya yang meningkat rata-rata hampir mencapai 150% pertahun dengan produksi tertinggi pada tahun 2011 sebesar 50.241 Ton CPO atau 193.233 Ton TBS (DISBUN 2015).



Gambar 1. Peta Lokasi Penelitian di Kab. Kutai Kartanegara, Prov. Kalimantan Timur (DISBUN2015)

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan sumber data primer dan sekunder. Data primer dalam penelitian kualitatif diperoleh langsung di lapangan melalui informan-informan kunci yang dipilih melalui *maximum variation* dan *snow balling*. Proses pemerolehan data dilakukan melalui teknik wawancara mendalam dan naratif (komunikasi secara lisan semi-terstruktur), observasi (pengamatan terhadap subjek atau objek yang dilakukan secara berjarak dan tidak terstruktur) dan diskusi kelompok terfokus. Data sekunder diperoleh dari

naskah akademis, data, dokumen serta literatur sejenis lainnya yang relevan dari badan atau instansi yang terkait. Analisis data dalam penelitian dilakukan melalui dua tahap: (1) Reflektif; (2) Kategoris. Proses Reflektif dilakukan dengan metode analisis dekonstruktif, yakni memperdalam dan mengurai teks data yang secara khusus berisi pertentangan (logosentris) dalam hasil-hasil wawancara maupun observasi. Tahap selanjutnya adalah proses kategoris, dilakukan dengan memberi konten dekriptif, *setting*, hingga konteks berdasarkan tujuan penelitian pada teks data yang telah diperdalam pada tahap sebelumnya (Miles dan Huberman 1994).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Diskursus Kemunculan Perizinan untuk Perkebunan Kelapa Sawit

Perizinan dalam sektor perkebunan kelapa sawit yang dilakukan secara ekspansif di Indonesia haruslah dipahami sebagai bagian integral dari konstelasi politik dan ekonomi yang telah terbangun sebelumnya, sejak rezim Orde Baru (1966-1998). Situasi ekonomi politik Indonesia pasca reformasi (setelah 1998) memang berubah, kebijakan-kebijakan populis baru dimunculkan dan totalitas negara ditumbangkan. Namun, Orde Baru telah menciptakan “politik prakondisi” yang esensial, yang berperan dalam mengarahkan struktur hingga kultur birokrasi perizinan Indonesia pasca reformasi. Terlebih jika membahas konteks sumber daya alam dan kebijakan ekspansi perkebunan kelapa sawit. GAPKI, yang merupakan gabungan perusahaan-perusahaan kelapa sawit di Indonesia menyatakan bahwa kelapa sawit di Indonesia “baru memperoleh momentum percepatan perkembangan sejak tahun 2000 pasca reformasi 1998”.

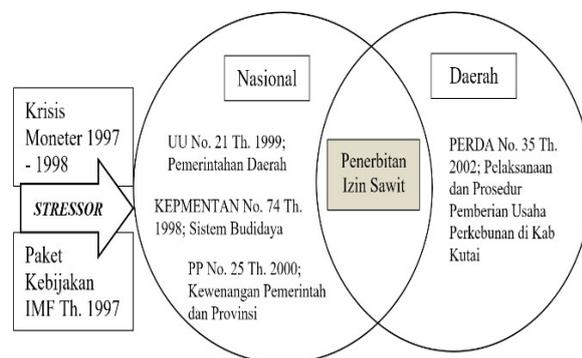
Berdasarkan data yang diperoleh dari informan di Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Kartanegara, “momentum” yang dimaksud tersebut (khususnya di Kab. Kutai Kartanegara) adalah: (1) Habisnya masa kejayaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH), sehingga banyak peralihan kepemilikan lahan. Lahan eks-HPH yang tidak dilakukan reforestasi, ditambah jaringan bisnis antar apengusaha HPH dan PBS yang telah terjalin sejak Orde Baru mempercepat dan mempermudah proses transisi tersebut; (2) Implementasi otonomi daerah pada Tahun 1999, langsung di respons oleh Pemerintah Daerah dengan program kerja pembangunan yang menekankan pada perkembangan sektor perkebunan dan pertambangan. Diantaranya dengan penerbitan Peraturan Daerah (PERDA) Kutai Kartanegara No. 35 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan dan Prosedur Pemberian Izin Usaha Perkebunan.

Pada tataran nasional, dorongan kebijakan yang secara spesifik terkait dengan ekstensifikasi kelapa sawit

di Indonesia telah dimulai sejak 1977, yang juga pada dasarnya merupakan “respons” terhadap dibukanya peluang investasi di sektor perkebunan melalui UU Penanaman Modal Asing (PMA) dan UU Penanaman Modal dalam Negeri (PMDN). Kemunculan program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) yang diinisiasi oleh *World Bank* pada tahun 1980-an juga menjadi titik krusial perkembangan sawit di berbagai wilayah di Indonesia. Namun, titik substantif ekstensifikasi perkebunan kelapa sawit pasca reformasi seperti telah disebutkan sebelumnya salahsatunya didorong oleh paket kebijakan *International Monetary Fund* (IMF) untuk penanggulangan krisis moneter pada tahun 31 Oktober 1997, melalui *Leter of Intent* (LoI) yang memuat *Memorandum Of Economic and Financial Policies* antara pemerintah Indonesia dengan IMF, dalam dokumennya tertera pernyataan berikut:

“The list of activities open to foreign investors will be simplified and further expanded. The government will study the retail sector with a view to partially opening this sector up to foreign investors and the policy on palm oil which is now open to foreign investment will be applied evenly”

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa paket kebijakan IMF untuk mengatasi krisis moneter tahun 1997/1998 di Indonesia harus direspons dengan kemudahan (simplifikasi) proses perizinan investor asing di sektor perkebunan kelapa sawit. Bahkan pada LoI selanjutnya kepada pemerintah Indonesia pada 22 Juli 1999, pihak IMF tegas menyatakan “*Next on the agenda is the privatization of a large palm plantation and gold/ nickel companies*”. Hal tersebut berkonsekuensi nyata pada restrukturisasi perbankan dan ekonomi Indonesia, dan menghasilkan gelombang masif lanjutan ekspansi perkebunan kelapa sawit di Indonesia.



Gambar 2. Kebijakan Utama Pendorong Percepatan Izin Kelapa Sawit Pasca Reformasi di Kab. Kutai Kartanegara

Berdasarkan Gambar 2, dapat dipahami bahwa *stressor* berdampak pada kebijakan di level nasional dan daerah yang mendorong pada penerbitan izin perkebunan kelapa sawit secara lebih agresif. Namun, untuk kasus di Kabupaten Kutai Kartanegara, bahkan sebelum secara

“resmi” terbit PERDA No. 35 Th. 2002 yang mengatur secara teknis pelaksanaan dan prosedur pemberian usaha perkebunan, sudah terdapat beberapa perusahaan kelapa sawit yang melakukan aktivitasnya, khususnya berkaitan dengan proses pelepasan lahan (*land grabbing*). Seperti disebutkan oleh informan AW (70 Th), bahwa “*habis zaman HPH, tahun 1990-an masuk sawit dimana-mana*”. Pada dasarnya, wajah yang ingin ditampilkan oleh skema pembangunan adalah “pengentasan kemiskinan”, namun pada praktiknya marjinalisasi dan kehancuran lingkungan justru meningkat seiring tendensi negara terhadap investasi sektor swasta.

Proses transisi ini yang menjadi awal dimulainya periode ekspansi masif perkebunan kelapa sawit di Kab. Kutai Kartanegara, yang hingga pada Tahun 2015 setidaknya terdapat 86 perusahaan perkebunan dan setidaknya 16 pabrik perkebunan kelapa sawit. Proses pemberian izin perkebunan tidak selalu berjalan lancar, pihak Dinas Perkebunan Kab. Kutai Kartanegara bahkan sempat mengakui bahwa proses perizinan pada era pasca reformasi “mudah” tetapi “rumit”. Diantaranya dikarenakan persoalan infrastruktur yang belum memadai hingga ke wilayah-wilayah utara atau ke arah hulu, sehingga proses pembebasan lahan dan pembangunan industrinya lebih menghadapi tantangan.

Namun, dapat diketahui bahwa pasca krisis moneter 1997/1998 terjadi peningkatan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit milik swasta (*private*). Meski, terdapat juga titik pelambatan yang diantaranya diakibatkan penerbitan UU No. 14 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan 2004). Peraturan tersebut memang membuka peluang-peluang baru untuk para pengusaha sawit, namun pada awal kemunculannya informan menyatakan banyak disibukkan dengan “proses adaptasi politik” (ditambah ada SK Gubernur yang dikeluarkan Tahun 2014 terkait dengan struktur lembaga Dinas Perkebunan). Dua komitmen utama pemerintah Indonesia pasca UU Perkebunan 2004 adalah sebagai berikut: (1) Komitmen pemulihan total ekonomi pasca reformasi melalui investasi dan pemenuhan *demand* CPO; (2) Komitmen terkait perlindungan lingkungan serta keseimbangan sosial dan ekologi.

Komitmen tersebut merefleksikan benturan klasik antara kepentingan ekonomi vs ekologi. Meski demikian, benturan tersebut menjadi tantangan baru pasca reformasi. Karena pada Orde Baru, aspek lingkungan sangat minor dan menjadikan alam sebagai komoditas justru dihalalkan. Penyesuaian tersebut khususnya terkait dengan aspek birokrasi dan kesesuaian lingkungan, karena dalam UU Perkebunan 2004 terdapat pembahasan khusus tentang pelestarian fungsi lingkungan hidup, yang menjelaskan bagaimana izin usaha perkebunan harus memiliki dokumen-dokumen persyaratan lingkungan serta secara

umum harus sesuai dengan perkembangan lingkungan strategis. Meski demikian, dampak perlambatan ekspansi perkebunan kelapa sawit akibat “penyesuaian” UU ini tidak lama. Hal ini dikarenakan memang UU Perkebunan 2004 ini dirasa jauh lebih berpihak kepada investor. Dalam bagian Penjelasan Umum, logika dasar penerbitan UU tersebut dapat dilihat:

“Usaha perkebunan terbukti cukup tangguh bertahan dari terpaan badai resesi dan krisismoneer yang melanda perekonomian Indonesia. Untuk itu, perkebunan perlu diselenggarakan, dikelola, dilindungi dan dimanfaatkan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional dan bertanggung jawab demi meningkatkan perekonomian rakyat, bangsa dan negara”

UU tersebut dalam pembukanya sudah memosisikan perkebunan sebagai primadona dalam konteks ekonomi. UU tersebut juga menyatakan “*demi meningkatkan perekonomian rakyat*”, namun poin-poin di dalamnya ternyata justru banyak berpihak pada investasi dan perlindungan terhadap masyarakat yang tidak dirinci dengan jelas. UU Perkebunan 2004 akhirnya digugat ke Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2010, pasal yang menjadi sorotan adalah Pasal 21 dan 47, atau pasal tentang “perusakan lahan atau kebun”. Hal itu dikarenakan kedua pasal tersebut kerap dijadikan alat bagi perusahaan untuk mengkriminalisasi masyarakat. Tumpang tindih klaim tanah antara HGU dan masyarakat hampir selalu ditemui, dan pasal tersebut justru dianggap menjadi “tameng” untuk melindungi korporasi. Tidak lama setelahnya muncul revisi atas UU Perkebunan Tahun 2004, yakni UU No. 39 Tahun 2014. Secara substansi, terdapat perbedaan terkait dengan aspek penggunaan lahan, penanaman modal, serta peran serta masyarakat. Seperti disebutkan informan di Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur, bahwa revisi UU Perkebunan Tahun 2004 menjadi UU Perkebunan Tahun 2014 (UU Perkebunan 2014) adalah terkait aspek “keberpihakan”.

Jika dikaji lebih lanjut pada UU Perkebunan, perbedaan utamanya memang muncul pada aspek peran serta masyarakat, yang lebih menekankan pada kolaborasi dan peran pengusaha perkebunan untuk melibatkan masyarakat dan mendorong ekonomi dan penghidupan mereka. Lalu juga terdapat penambahan Pasal 16, yang menjelaskan bahwa perusahaan perkebunan wajib mengusahakan lahan yang dimilikinya setidaknya sebesar 30% dari luas total hak atas tanah dengan tenggat waktu minimal tiga tahun, dan dalam enam tahun sudah mengusahakan seluruh lahan yang dimilikinya. Pasal tersebut cukup substansial untuk mengantisipasi perusahaan melakukan ekspansi dan mengakumulasi lahan cadangan, meski bagi beberapa informan langkah tersebut ‘sudah terlambat’. Perbedaan utama lainnya

adalah terkait dengan aspek izin, UU Perkebunan Tahun 2014 memiliki bab terperinci terkait dengan syarat-syarat penerbitan izin usaha perkebunan, diantaranya dengan tegas menyebutkan bahwa untuk penerbitan izin usaha perkebunan setidaknya membutuhkan izin lingkungan, kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah dan perkebunan di lokasi usaha, hingga sarana dan prasarana.

Meskipun secara normatif dan juga diakui oleh pemerintah bahwa UU Perkebunan mengalami revisi untuk perbaikan birokrasi hingga substansi di dalamnya, implementasi, tidak seluruhnya dapat berjalan dengan ideal. Arena perizinan untuk perkebunan kelapa sawit pun selanjutnya terbagi menjadi dua tipe, yakni: (1) Arena Perizinan Legal; (2) Arena Perizinan Ilegal.

Arena Perizinan Legal

Arena perizinan legal merupakan refleksi dari perizinan untuk perkebunan kelapa sawit yang dilakukan melalui prosedur dan mekanisme sah atau legal yang diatur oleh undang-undang serta komponen turunannya. Terkait dengan perizinan perkebunan kelapa sawit, proses perizinan merujuk pada UU Perkebunan 2014 dan Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Perizinan Usaha Perkebunan (Permentan Izin Perkebunan). Dalam UU Perkebunan 2014 pada Pasal 42 disebutkan bahwa kegiatan usaha budidaya perkebunan hanya dapat dilakukan oleh perusahaan perkebunan apabila telah mendapatkan hak atas tanah dan/atau izin usaha perkebunan. Secara garis besar, UU Perkebunan dan Permentan Izin Perkebunan merincikan dokumen serta prasyarat lainnya yang dibutuhkan untuk memperoleh izin usaha perkebunan (IUP), yakni sebagai berikut:

- a. **Izin Lingkungan.** Izin ini merupakan izin pertama yang disebutkan dalam UU Perkebunan, yang dalam praktiknya merujuk pada PP No. 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan. (PP Izin Lingkungan) Proses ini berkenaan dengan proses Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sebagai prasyarat kelayakan aktivitas usaha. Dalam penyiapan izin lingkungan, masyarakat harus diikutsertakan baik dalam konsultasi publik hingga penyusunan kerangka acuan. Secara teknis, izin ini diajukan ke pihak pemerintah di level kabupaten dan/atau level Provinsi dan dengan menyertakan: (1) Dokumen dan formulir Amdal atau UKL-UPL; (2) Dokumen pendirian Usaha dan/atau Kegiatan; (3) Profil Usaha dan/atau Kegiatan.
- b. **Izin Lokasi.** Izin lokasi merupakan izin paling dasar yang dibutuhkan oleh perusahaan untuk memperoleh tanah dan memanfaatkan tanah tersebut untuk peruntukan usaha (HGU). Izin ini secara teknis merujuk Pada PermenATR/BPN No. 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi,

di dalamnyasecarategas(Pasal12)bahwapemegangizin lokasi wajib menghormati kepentingan pihak-pihak lain atas tanah yang belum dibebaskan. Dalam hal ini adalah masyarakat lokal atau adat, proses dialog dan ganti rugi juga harus terselesaikan. Dalam formulir pengurusan izin lokasi di Kab. Kutai Kartanegara, disebutkan syarat utamanya adalah: (1) Rekomendasi kesesuaian tata ruang wilayah kabupaten; (2) Peta atau sketsa lokasi dengan skala yang jelas; (3) Pernyataan kesanggupan ganti rugi; (4) Pertimbangan teknis pertanahan. Setelah izin lokasi diperoleh, pengajuan IUP harus melampirkan dilengkapi peta digital calon lokasi usaha dengan skala 1:100.000 atau 1:50.000. Hal ini juga termasuk penyelesaian permasalahan dengan Dinas Kehutanan jika lahan yang diajukan untuk usaha perkebunan tumpang tindih atau beradadi kawasan hutan.

- c. **Izin Prinsip.** Dokumen ini pada dasarnya merupakan bagian integral dari proses pengajuan Izin Lokasi, karena Izin Prinsip adalah izin yang diberikan pemerintah (kewenangan Bupati dan/atau Gubernur) untuk menyatakan suatu kegiatan secara substansi telah sesuai dengan rencana pembangunan dan peruntukannya di daerah (termasuk juga Rencana Tata Ruang Wilayah serta Rencana Perkebunan). Izin ini juga berkaitan dengan komitmen perusahaan dalam konteks investasi yang berkesesuaian dengan yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah.
- d. **Aspek Teknis Budidaya dan Perusahaan.** Dokumen ini sifatnya sangat teknis karena berkenaan dengan rencana kerja perkebunan, sarana dan prasarana perkebunan, sistem pengendalian organisme pengganggu tumbuhan (OPT), hingga rencana kerja kemitraan dengan masyarakat. Termasuk persyaratan dokumen berupa pernyataan perusahaan perkebunan sebagai usaha mandiri atau bagian dari kelompok (*Group*) belum menguasai lahan melebihi lahan batas paling luas yakni 100.000 ha.

Keempat izin dan dokumen tersebut merupakan syarat mutlak sebelum akhirnya dikeluarkan IUP perkebunan kelapa sawit. Untuk kasus di Kab. Kutai Kartanegara, seluruh proses perizinan berada di bawah koordinasi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BP2T).

Pemusatan proses perizinan ini disebutkan oleh pihak BP2T Kab. Kutai Kartanegara bertujuan untuk memutus rantai birokrasi. Karena sebelum Tahun 2008, pengurusan proses perizinan dilakukan secara mandiri oleh pengusaha ke Dinas Perkebunan dan Kehutanan, BAPPEDA, Badan Lingkungan Hidup Daerah, dsb. Hal tersebut juga sesuai dengan arah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kab. Kutai Kartanegara Tahun 2010-2015, yang menekankan arah penguatan perekonomian daerah kepada sektor-sektor potensial

dan interkoneksi antar sektor-sektor ekonomi lainnya, dan sektor pertanian (termasuk kelapa sawit) dan industri pengolahan sebagai sektor pendorong. Makna “interkoneksi” antar sektor tidak hanya dipahami dalam konteks produksi, melainkan juga perizinan yang lebih efisien.

Pihak BP2T juga menyatakan bahwa selama ini selalu mendorong terciptanya “iklim” perizinan perkebunan kelapa sawit yang kondusif, bahkan mereka menyatakan telah mengusahakan sistem perizinan *online* sejak Tahun 2013, meski diakui belum mampu berjalan efektif. Namun, hal tersebut dianggap Pihak BP2T merupakan cerminan dari komitmen mereka dan pemerintah kabupaten dalam mengimplementasikan proses perizinan perkebunan kelapa sawit yang berdasarkan asas transparansi dan kemudahan dalam birokrasi. Demikian dengan pihak Dinas Perkebunan, mereka menyatakan bahwa terus mendorong proses perizinan yang “terbuka”, hal ini juga merupakan respons dari Rencana Strategis (RENSTRA) Dinas Perkebunan dan Kehutanan Kab. Kutai Kartanegara, yang pada Tahun 2015 menyebutkan bahwa untuk mencapai capaian kerja dan target, maka salah satu strategi yang dilakukan adalah deregulasi dan debirokrasi perizinan, yang diwujudkan dalam bentuk kemudahan pelayanan dan proses perizinan. Informan AS, yang bekerja pada unit teknis Dinas Perkebunan Kab. Kutai Kartanegara juga menyatakan hal sebagai berikut:

“Perizinan di Kukar itu salah satu yang paling bagus di Indonesia. Hampir selalu gak ada masalah antara perusahaan sama pemerintah, buktinya liat di peta sampai 2013 ada 80 lebih perkebunan di Kukar. Kita juga bagus untuk koordinasi sama SKPD lain, udah nggak ada lagi korupsi kaya gitu, apalagi ada aturannya sejak (kepemimpinan Presiden) Jokowi, ditambah sekarang diawasi ketat sama KPK.”

Pernyataan tersebut menunjukkan bagaimana pihak Dinas Perkebunan mengakui bahwa proses perizinan yang transparan dan akuntabel adalah prioritas mereka pada saat ini. Meyakinkan juga pada investor dan publik bahwa korupsi dan sejenisnya hampir tidak mungkin lagi dilakukan. Peraturan yang dimaksud oleh informan AS di atas pada dasarnya merupakan yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Tahun 2014, yakni Instruksi Presiden (INPRES) No. 2 Tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi. Terdapat sepuluh butir yang menyatakan bahwa semua Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, wajib berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri serta di dukung Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional untuk memantau dan evaluasi program pembangunan daerah berdasarkan input prioritas aksi yang diperoleh

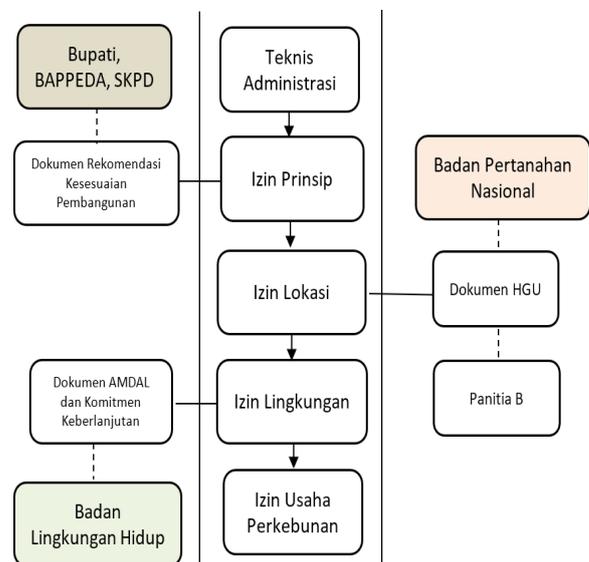
dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) serta lembaga sejenis lainnya.

Ketatnya proses pengawasan semakin mengarahkan proses perizinan perkebunan kelapa sawit pada kondisi “ideal” yang sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Namun, pihak perusahaan memiliki kritiknya tersendiri. Salah satunya adalah informan S, yang bekerja pada Divisi Keberlanjutan di salah satu perusahaan perkebunan kelapa sawit yang berlokasi di Kec. Muara Kaman:

“Izin itu memang mudah, tapi prosesnya lama. Ada kroscek BPN, Disbun, Bappeda, segala macam”

Pernyataan informan S menunjukkan bagaimana dalam proses penerbitan izin usaha perkebunan kelapa sawit masih terdapat rezim tata kelola yang berbeda khususnya, antara Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memperoleh izin lokasi (HGU) dan dinas-dinas di kabupaten untuk izin prinsip dan izin usaha. Sehingga memang proses perizinan di Indonesia masih menemui tantangan, khususnya terkait dengan keselarasan data antar instansi hingga Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Secara garis besar, Gambar 4 menggambarkan bagaimana kedua rezim tata kelola tersebut sebetulnya sudah diatur untuk saling melengkapi dalam proses birokrasi, meskipun memang hal ini berkonsekuensi pada proses birokrasi yang sering kali dianggap oleh banyak pihak menjadi lebih panjang, tidak efisien dan rumit.



Gambar 4. Alur Inti Proses Perizinan Perkebunan Kelapa Sawit

Proses yang digambarkan pada Gambar 4 merupakan alur inti pada proses perizinan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Hal tersebut belum termasuk dengan proses izin pelepasan kawasan hutan (juga tentang SK Pencadangan) apabila lahan perkebunan berada di kawasan area hutan, yang harus diurus oleh pengusaha ke Dinas Kehutanan terkait.

Arena Perizinan Ilegal

Arena perizinan ilegal merupakan refleksi dari perizinan untuk perkebunan kelapa sawit yang dilakukan melalui prosedur dan mekanisme yang tidak sah atau menggunakan jalur-jalur informal dan/atau ilegal yang tidak diatur oleh undang-undang serta komponen turunannya. Kemunculan proses perizinan ilegal seperti ini bahkan dapat ditelusuri sejak rezim Orde Baru (dari pola monopoli hingga praktik kolusi). Hal tersebut juga menjadi alasan terdapat rantai penghubung yang erat antara pengusaha HPH pada masa Orde Baru dengan pengusaha perkebunan sawit pada pasca reformasi.

Rantai penghubung tersebut berada dalam relasi kekuasaan, yang membentuk *habitus* baru dan selanjutnya diterima sebagai konsep “kebenaran”. *Habitus* tersebut melingkupi aspek pemahaman bahwa investor adalah prioritas pembangunan dan dekat dengan para elite penguasa, sehingga cara apapun yang mereka tempuh untuk mendapat izin dapat dibenarkan. Sehingga, dipahami bahwa salah satu faktor pendorong dasar dalam kemunculan proses perizinan ilegal adalah faktor birokrasi dan jejaring kuasa yang korup, yang mengkristal melalui persekutuan bisnis dan kroni Orde Baru (Robison, 1978; Barbier, et al. 1995; McLeod 2000). Situasi tersebut terus direproduksi hingga pasca reformasi, dikarenakan *habitus* tersebut mampu dikondisikan oleh dua prakondisi utama: (a) Prakondisi Internal, yakni adanya dorongan keinginan dan/atau hasrat dari dalam diri yang dibentuk oleh empirisasi atas budaya dan lingkungan; (b) Prakondisi Eksternal, yakni adanya dorongan akibat struktur birokrasi yang penuh celah dan menciptakan iklim yang suportif dalam aktivitas-aktivitas ilegal.

Jika merujuk pada alur proses perizinan, “retakan” dalam prosedur birokrasi terjadi karena adanya benturan dua rezim tata kelola dalam perizinan yang berbeda. Karena dalam relasi dua rezim, terdapat “titik tengah” yang kerap tidak terhubung dan menciptakan celah yang dapat menjadi jalan pintas dalam perizinan perkebunan kelapa sawit. Retakan juga dapat bermakna ganda, yakni *extralegal* dan *totalilegal*:

- Retakan dalam arti *extra legal* adalah celah yang muncul dikarenakan faktor tidak jelasnya dan/atau kerancuan dalam peraturan perundangan. Mereka dapat mengeksploitir dan bahkan memanipulasi penafsiran perundangan untuk mencapai kepentingan tertentu.
- Retakan dalam arti *total ilegal* adalah celah dalam perizinan yang disadari dan dimanfaatkan karena terdapat peluang dan/atau kesempatan untuk menyelenggarakan atau mencurangi proses perizinan yang berlaku, meliputi penyuapan, pemalsuan atau penipuan, dan sebagainya.

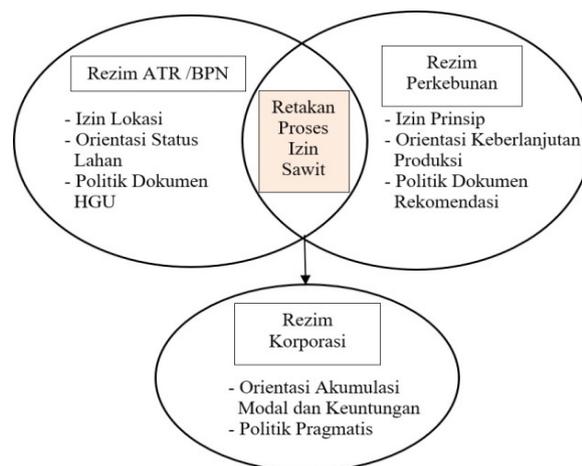
Retakan-retakan tersebut dieksploitasi ketika pihak yang mengajukan izin tidak memiliki (atau

bahkan, tidak mau) melengkapi dokumen perizinan, menghindari tanggung jawab (khususnya yang berkaitan dengan aspek lahan, lingkungan dan masyarakat), melakukan akumulasi lahan perkebunan, dan menghindari proses birokrasi yang dianggap terlalu rumit. Untuk kasus di Kab. Kutai Kartanegara, informan MI yang merupakan mantan pelaksana tugas Dinas Perkebunan menyatakan hal sebagai berikut:

“Mungkin memang proses perizinan di Kukar bisa dibilang bagus. Tetapi harus diakui juga kita banyak ‘kecolongan’, misalnya waktu pengajuan izin prinsip ternyata lahan yang diajukan tidak sama dengan yang nanti ditanami. Perusahaan nambah-nambah sendiri. Atau juga misalkan rencana kerja perkebunan yang tidak sesuai antara dokumen dengan kenyataan. Makanya beberapa tahun belakangan kita tekan terus perusahaan-perusahaan yang bohong dan wanprestasi, dan kita akui memang ada beberapa di Kukar yang seperti itu”

Dapat diketahui, bahwa salah satu pemicu utama dari kemunculan retakan-retakan tersebut adalah karena inefisiensi dan tidak sinkronnya rezim tata kelola perizinan perkebunan kelapa sawit. Semakin terbukanya celah ditambah dengan *habitus* yang berlandaskan logika “investor adalah prioritas” menjadikan praktik ini dapat terus terpelihara.

Benturan Rezim Tata Kelola kebijakan antara Agraria Tata Ruang dan BPN (ATR/BPN) dengan Rezim Perkebunan pada akhirnya menghasilkan penciptaan sebuah rezim baru, yakni “Rezim Korporasi” (Gambar 5).



Gambar 5. Pendorong Arena Perizinan Ilegal dalam Aspek Struktural Birokras

Retakan yang muncul akibat benturan Rezim ATR/BPN dan Rezim Perkebunan ada yang bersifat *extra legal* serta *ilegal*. Retakan dalam prosedur birokrasi yang bersifat *extra legal* untuk kasus di Kab. Kutai Kartanegara ditandai dengan upaya “penafsiran” yang berbeda terhadap Pasal 42 UU Perkebunan tentang perizinan, yang menyebutkan “kegiatan usaha budi daya Tanaman perkebunan hanya

dapat dilakukan oleh Perusahaan Perkebunan apabila telah mendapatkan hak atas tanah dan/atau izin Usaha perkebunan". Penggunaan kata "dan/atau" dalam Pasal 42 kerap dimanfaatkan sebagai celah oleh banyak pengusaha perkebunan, dan aktivitas usaha perkebunan dan eksploitasi lahan sudah dilakukan bahkan ketika belum memiliki HGU. Proses penerbitan HGU merupakan salah satu proses yang paling kompleks dalam perizinan perkebunan kelapa sawit, seperti disebutkan oleh informan dari BPN kantor wilayah Kab. Kutai Kartanegara:

"Penerbitan HGU prosesnya panjang, dari pengukuran, analisis tata guna lahan, sampai nanti ada Panitia B yang melakukan penelitian, pertimbangan sampai sidang dan baru dibuat laporan pemeriksaan. Idealnya prosesnya tiga-empat bulan, tapi bisa juga sampai berbulan-bulan."

Penerbitan HGU membutuhkan waktu dan proses yang lebih panjang dari proses-proses perizinan lainnya, seperti izin prinsip maupun izin lingkungan. Oleh karenanya, IUP yang diterbitkan hampir kebanyakan hanya berdasarkan pada Izin Prinsip dan Izin Lingkungan, sedangkan lokasinya sendiri kerap masih belum jelas. "Izin lokasi" yang dilampirkan dalam proses pengajuan IUP sifatnya hanya proyeksi, sehingga tidak bermakna lahan tersebut telah dibebaskan dan mendapat "izin" dari masyarakat setempat. Seperti dalam dokumen "Check List Permohonan IUP" yang diperoleh dari BP2T, pada poin Izin Lokasi terdapat pernyataan "Izin Lokasi dari Bupati yang dilengkapi dengan peta calon lokasi". Atau dengan kata lain, sifat Izin Lokasi untuk memperoleh IUP hanya sebatas persetujuan dari Bupati, dan secara substantif sama dengan "Izin Prinsip" yang sifatnya hanya rekomendasi dan pertimbangan kesesuaian tata ruang dan pembangunan dengan rencana aktivitas perkebunan.

Dokumen Izin Prinsip (dan juga Izin Lingkungan) dalam konteks ini memiliki kekuatan pembuktian yang lebih lemah, karena ia dapat bermakna subjektif dan sangat politis. Sedangkan dokumen HGU berkaitan dengan aspek yang lebih objektif dan fisik (lahan) nyata. Hal tersebut merupakan gambaran dari banyak permasalahan yang muncul di Kab. Kutai Kartanegara, perusahaan sudah beroperasi dan melegitimasi aktivitas usahanya meski hanya berdasar Izin Prinsip dan Izin Lokasi (selanjutnya disebut IUP). Bahkan, pemahaman tersebut yang juga didistribusikan ke masyarakat lokal dan menyatakan mereka telah secara sah dan legal dapat beraktivitas. Setidaknya, muncul dua permasalahan utama oleh aktivitas perusahaan perkebunan kelapa sawit yang hanya memiliki IUP tanpa HGU:

1. Konflik dengan masyarakat lokal, hal ini dikarenakan perusahaan cenderung menganggap IUP sebagai "izin sah dan legal" untuk melakukan aktivitas usaha

perkebunan, padahal kejelasan dan pembebasan lahan merupakan salah satu aspek yang paling krusial. Karena lahan merupakan objek agraria yang kompleks yang berkaitan dengan aktor-aktor lainnya khususnya masyarakat lokal di dalamnya.

2. Hilangnya sumber pendapatan negara, karena kepemilikan HGU adalah basis utama pembayaran pajak oleh perusahaan terhadap negara. Luasnya kepemilikan lahan pihaknya swasta bahkan sempat menjadi pembahasan untuk penetapan pajak progresif di Kalimantan Timur, hal ini dikarenakan besarnya biaya *eksternalitas* dari aktivitas perkebunan kelapa sawit.

Perizinan hanya berbasis IUP kerap menjadi alat "pembenaran" bagi perusahaan, mereka mereduksi fungsi perizinan dan memposisikannya secara pragmatis agar dapat selaras dengan tahapan bisnis. Hal tersebut pada dasarnya dapat diantisipasi, apabila Pasal 42 UU Perkebunan mensyaratkan aktivitas perkebunan baru dapat dilaksanakan apabila perusahaan memiliki HGU dan IUP, dan keduanya dipahami dalam kerangka yang integral dan berkaitan satu sama lainnya.

Terkait dengan retakan dalam prosedur birokrasi yang bersifat *total ilegal*, ternyata mayoritas juga masih berkaitan dengan aspek lahan, yakni HGU. Padahal, jika merujuk pada Pasal 12 UU Perkebunan, disebutkan bahwa apabila tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan adalah tanah hak ulayat masyarakat adat, maka pelaku usaha perkebunan harus melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat untuk memperoleh persetujuan. Namun, fakta di lapangan menunjukkan musyawarah hampir tidak pernah dilakukan, meskipun dilakukan, umumnya hanya dilakukan secara terbatas.

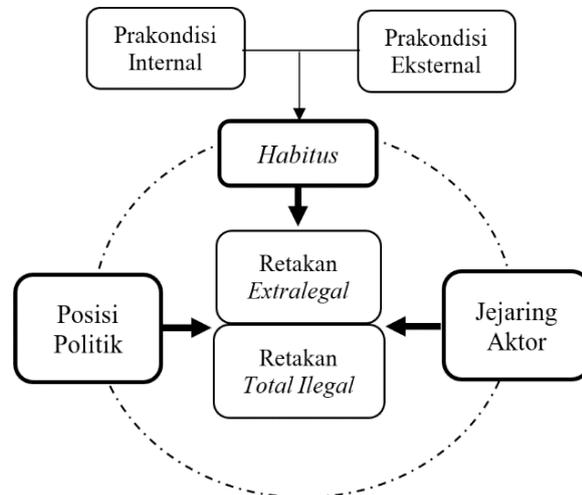
Persoalan selanjutnya muncul ketika "masyarakat" didefinisikan secara monolitik, seperti disebutkan oleh informan di BPN Kanwil Kab. Kutai Kartanegara, bahwa perusahaan selalu mengklaim telah menuntaskan persoalan tumpang tindih lahan dengan masyarakat. Namun, faktanya pihak swasta kerap mengambil jalan pintas dengan hanya memilih beberapa "perwakilan" dari masyarakat, dan masyarakat tersebut yang ditugaskan untuk mengumpulkan tanda tangan persetujuan. Sehingga, mereka tidak menemui langsung masyarakat, dan makna persetujuan direduksi menjadi sebatas komoditas tanda tangan. Seperti salah seorang informan AW (70 tahun), bahwa "*perusahaan hanya mendatangi orang (kantor) desa*". Pengabaian masyarakat, tidak adanya proses keterbukaan dan partisipatif (*Free, Prior and Inform Consent*) antara pihak perusahaan dengan masyarakat adalah ilegal dan berdampak fatal pada masyarakat secara politik, sosio-kultural hingga lingkungan. Masyarakat diposisikan kembali menjadi objek pembangunan yang terlepas dari simpul dan motor pembangunan itu sendiri.

Praktik *total ilegal* lainnya yang muncul adalah ketika perusahaan bahkan mengabaikan dampak-dampak lingkungan yang terjadi. Selain “Izin Lokasi” yang direduksi, *assesment* dalam “Izin Lingkungan” juga sifatnya menjadi sangat pragmatis. Informan K yang bekerja di Badan Lingkungan Hidup Daerah (BLHD) Kab. Kutai Kartanegara menyebutkan bahwa “*Izin lingkungan (Perkebunan) Sawit itu hanya formalitas*”. Setelah dielaborasi, hal tersebut ditunjukkan dengan:

1. Banyaknya perusahaan perkebunan kelapa sawit skala besar yang melakukan pembukaan lahan dengan cara dibakar (terlebih awal era pasca reformasi), ironinya proses pembakaran ini juga melibatkan masyarakat (mereka dipekerjakan, bahkan kerap kali berasal dari wilayah yang berbeda). Hal ini jelas ilegal dikarenakan UU Perkebunan dan Permentan Izin Perkebunan menuntut perusahaan untuk tidak melakukan pembukaan lahan hutan dengan cara dibakar (Pasal 21). Namun fakta di lapangan menunjukkan proses pembukaan dengan cara pembakaran memang terjadi, dan luasan lahan yang dibakar menurut informan bukanlah skala luasan lahan masyarakat, sehingga dapat dipastikan itu dilakukan oleh perusahaan. Pembukaan lahan dengan cara dibakar menurut informan menghemat biaya pembukaan lahan hampir lebih dari 50%.
2. Banyaknya perusahaan perkebunan sawit yang sama sekali tidak mengikutsertakan masyarakat dalam proses AMDAL. Hal ini juga berkaitan dengan yang disebut informan sebagai “*konsultan abal-abal*” (palsu) yang banyak bermunculan di Provinsi Kalimantan Timur. Konsultan tersebut semakin marak berkembang pada pasca reformasi, dan bahkan menurut informan banyak orang dari dalam pemerintahan yang menyadari “*konsultan abal-abal*” ini namun terus membiarkannya. Padahal, pada Pasal 9 dalam PP Izin Lingkungan, disebutkan dalam proses harus objektif dan juga mengikutsertakan masyarakat, khususnya mereka yang terkena dampak dan yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Hal ini kembali menunjukkan bahwa perusahaan mengabaikan masyarakat dalam proses perizinan, dan memposisikan mereka sebagai pihak yang terpisah dalam konteks pembangunan.

Berdasarkan poin-poin tersebut, diketahui bahwa Izin Lingkungan yang diabaikan tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik, melainkan juga sosial kompleks. Karena AMDAL merupakan sebuah kesatuan dokumen yang juga menimbang bagaimana masyarakat terdampak oleh aktivitas pemanfaatan sumber daya alam. UU Perkebunan (Pasal 12) seharusnya tidak sebatas menyebutkan perusahaan harus memperoleh “persetujuan”, namun diperlukan konsep yang lebih luas ketika berhadapan dengan masyarakat, yakni “penghormatan” dan “perlindungan”.

Berdasarkan dinamika dalam arena perizinan ilegal, dapat dipahami bahwa proses-proses tersebut dapat eksis karena melibatkan suatu jejaring aktor dengan kuasa yang berbeda-beda. Meski demikian, mereka berada dalam suatu sirkulasi yang saling berhubungan dan mengarah pada pembenaran proses-proses izin yang ilegal.



Gambar 6. Sirkulasi Pembenaran dalam Praktik Perizinan Ilegal

Gambar 6 menunjukkan bahwa praktik perizinan ilegal berada dalam satu siklus yang saling berkaitan, dan *habitus* salah satu pendorong utamanya. Hal tersebut dikarenakan *habitus* adalah suatu “kontruksi sosial” sekaligus bentuk “pembelajaran sosial” (*social learning*) dari praktik perizinan ilegal yang terdahulu yang telah dijalankan selama rezim Orde Baru. *Habitus* selanjutnya berkaitan dengan posisi politik, berdasarkan kasus-kasus yang terjadi di lokasi penelitian peluang terjadinya penyimpangan memang cukup sistematis, dan seolah negara melalui lembaga-lembaga di dalamnya menjadi suatu unit koheren yang mampu menciptakan iklim suportif untuk praktik perizinan ilegal perkebunan kelapa sawit. Meski terdapat cukup banyak semangat reformasi dari lembaga-lembaga dan individu di dalamnya (khususnya di Kab. Kutai Kartanegara), namun korupsi dan penyelewangan mengakar yang disokong oleh elite-elite negara dan korporasi dikhawatirkan terus mereduksi semangat tersebut. Hal ini salah satunya ditunjukkan dengan bagaimana Bupati Kab. Kutai Kartanegara yang memimpin lebih dari enam tahun dan masih menjabat pada saat proses penelitian ini dilaksanakan, pada akhir Tahun 2017 ditangkap karena kasus korupsi dan gratifikasi terkait perizinan kelapa sawit. Sehingga, secara tidak langsung menunjukkan bagaimana praktik perizinan ilegal adalah begitu sistemik dan seolah struktural dan *top-down*. Ditangkapnya pimpinan tertinggi di Kab. Kutai Kartanegara tersebut juga menunjukkan bagaimana praktik-praktik perizinan ilegal tersebut adalah nyata terjadi dan berada dalam sirkulasi kekuasaan yang kompleks.

Oleh karenanya, “Izin Prinsip” yang mandatnya ada di Bupati, pada dasarnya tidak “prinsipal” sama sekali, penyebutan “Izin Prinsip” harus didekonstruksi karena izin tersebut merupakan proses dalam perizinan yang justru paling sarat politik, dikarenakan dokumen rekomendasi sifatnya dapat ditentukan oleh subjektivitas dan aspek kepentingan lainnya. Izin yang sifatnya prinsipal harusnya memiliki dasar objektivitas dan aspek ilmiah, seperti halnya HGU. Meski pada tataran implementasi juga memiliki celah, namun jika dapat dijalankan secara ideal hal tersebut sifatnya akan lebih “prinsipal”.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi pasca reformasi tetap tidak terlepas dari diskursus ekonomi politik yang terbangun sejak rezim Orde Baru. Diskursus kebijakan Orde Baru terkait dengan kelapa sawit pada tahap ini dapat dimaknai sebagai pragmatis berbasis ekonomi, semangat pembangunan dan modernisasi yang digaungkan menjadi sebatas motor untuk mempercepat investasi serta ekspansi industri-industri kelapa sawit. PIR yang berkembang pada 1980-an juga menjadi awal proses jejaring kerjasama antara negara, perusahaan hingga donor global untuk merestrukturisasi ekonomi nasional yang bertendensi pada pelanggaran investasi dan alih fungsi lahan. Hal tersebut selanjutnya membentuk pola, corak hingga *habitus* yang determinan dalam menjustifikasi konsep “perizinan” dalam konteks pemanfaatan sumber daya alam. *Habitus* tersebut melingkupi aspek pemahaman bahwa ‘investor’ merupakan prioritas utama dalam pembangunan dan segala tindakannya dapat dibenarkan. Hal tersebut juga menjadi alasan proses “suksesi” lahan antara eks-HPH dengan perkebunan kelapa sawit di Kab. Kutai Kartanegara dapat berjalan dengan cepat. *Habitus* tersebut juga menciptakan prakondisi yang kelak melanggengkan cara-cara ilegal dalam memperoleh izin perkebunan kelapa sawit. Cara-cara yang baik bersifat *extralegal* maupun *total ilegal* tersebut, seluruhnya mengarah pada upaya reduksionis hingga manipulatif terhadap pemahaman peraturan/perundangan terkait perkebunan kelapa sawit. Situasi tersebut berdampak pada masyarakat yang semakin marjinal serta krisis ekologi yang berkepanjangan, karena aktivitasnya didasarkan pada suatu dokumen yang bahkan tidak faktual dan nyata.

DAFTAR PUSTAKA

- Arce, A. (2003). Re-approaching social development: a field of action between social life and policy processes. *International Development*, 15, (7), 845-861. doi: <https://doi.org/10.1002/jid.1039>
- Asiyanbi, AP. (2016). A political ecology of REDD+: Property rights, militarised protectionism, and carbonised exclusion in Cross River. *Geoforum*, 10, (77), 146-156. doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.016>
- Barbier, EB, Bockstael, N, Burgess, JC, Strand I. (1995). The linkages between the timber trade and tropical deforestation – Indonesia. *The World Economy*, 18, (3). 411-442. doi:10.1111/j.1467-9701.1995.tb00222.x
- Badan Pusat Statistik. (2016). Statistik kelapa sawit Indonesia 2015. Jakarta: BPS
- Chamim, M, Irawanto, DS, Pareanom, YA, Hae, Z, Budiman, I. (2012). Raja limbung, seabad perjalanan sawit di Indonesia. Jakarta: INSISTPress
- Corson, C. (2011). Territorialization, enclosure and neoliberalism: non-state influence in struggles over Madagascar’s forests. *Peasant Studies*, 38, (4), 703-726. doi: <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607696>
- Ellis, F & Biggs, S. (2001). Evolving themes in rural development 1950s-2000s. *Dev Policy Review*. 19, (4), 437-448. doi: 10.1111/1467-7679.00143
- Dinas Perkebunan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur. (2015). Potensi Daerah Kutai Kartanegara. Kalimantan Timur: Dinas Perkebunan (DISBUN)
- Gatto, M, Wollni, M, Qaim, M. (2015). Oil palm boom and land-use dynamics in Indonesia: The role of policies and socioeconomic factors. *Land Use Policy*, 5, (46), 292–303. doi: 10.1016/j.landusepol.2015.03.001
- Koh, LP & Wilcove, DS. (2008). Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity?. *Conservation Letters*, 1, (2), 60-64. doi:10.1111/j.1755-263X.2008.00011.x
- Li, TM. (2012). The will to improve: Perencanaan, kekuasaan dan pembangunan. Jakarta: Marjin Kiri
- Marx, K. 1994. Contribution to the critique of political economy. New York: Intl. Publishers
- McCarthy, J & Cramb, RA. (2009). Policy narratives, landholder engagement, and oil palm expansion on the Malaysian and Indonesian frontiers. *Geographical Journal*, 175, (2), 112-123. doi:10.1111/j.1475-4959.2009.00322.x
- McCarthy, JF, Gillespie, P, Zen, Z. (2012). Swimming upstream: local Indonesian production networks in “globalized” palm oil production. *World Development*, 40, (3), 555-569. doi: 10.1016/j.worlddev.2011.07.012

- McLeod, RH. (2000). Soeharto's Indonesia: A better class of corruption. *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 7, (2), 99-112. www.jstor.org/stable/43199068
- Parr, A. (2012). *The wrath of capital: neoliberalism and climate change politics*. New York: Columbia University Press
- Peluso, NL & Lund, C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Peasant Studies*, 38, (4), 667-681. doi:10.1080/03066150.2011.607692
- Riggs, RA, Sayer, J, Margules, C, Boedihartono, AK, Langston, D, Sutanto, H. 2016. Forest tenure and conflict in Indonesia: Contested rights in Rempok Village, Lombok. *Land Use Policy*, 7, (57), 241-249. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.002>
- Robison, R. (1978). Toward a class analysis of the Indonesian military bureaucratic state. *Indonesia*, 2, (25), 17-39. doi:10.2307/3350965
- Wicke, B, Sikkema, R, Dornburg, V, Faaij, A. 2011. Exploring land use changes and the role of palm oil production in Indonesia and Malaysia. *Land Use Policy*, 28, (1), 193-206. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.06.001>