

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, Bogor, Jawa Barat 16680

E-mail: 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 literatur. Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna perizinan selalu melekat dengan kepentingan ekspansif dan korporasi, yang berasal konsekuensi pembangunan dan “modernisasi” pada era 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. Retakan dalam proses perizinan tersebut tidak hanya memunculkan eksploitasi terhadap celah dalam peraturan perundangan, melainkan juga sebagai ruang yang terus mereproduksi budaya pragmatis dan tendensius dalam perizinan perkebunan kelapa sawit. Penelitian ini pada akhirnya ingin menunjukkan bahwa ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi pada saat ini merupakan konsekuensi dari kepentingan politik yang terbangun sejak era sebelumnya, dan menunjukkan bagaimana diskursus pembangunan orde baru masih terpelihara dalam konteks kebijakan ekspansif dalam pemanfaatan sumber daya alam.

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. So, this research is expected to be able to: (1) Know the discourse of the emergence of expansion policies for oil palm plantations; (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 level to the village, observation and literature studies. The results of the study show that the meaning of licensing is always inherent in expansionary and corporate interests, which originates from the consequences of development and “modernization” in the New Order era. It also has an impact on the meaning of natural resources as commodities, as indicated by the emergence of “*extralegal*” and “*illegal*” cracks in the licensing of oil palm plantations. “Cracks” in the licensing process lead to exploitation of loopholes in the policy. This study wanted to show that the expansion of oil palm plantations that occurred was a consequence of the political interests that had been built since the previous era, and showed how the development and system of the New Order was maintained in the context of expansive policies in the use of natural resources

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). 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 proses monokulturalisasi di Indonesia telah membawa perubahan sosial hingga ekosistem yang masif sejak akhir abad ke 20, yang 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 menjelma menjadi akumulator kapital yang masif, yang tidak hanya berdampak pada perubahan lanskap dan hilangnya biodiversitas, hingga disharmoni relasi masyarakat (Koh dan Willcove, 2008; Wicke et al. 2011; Barral, 2014). Aspek lainnya yang mengalami transformasi secara besar-besaran adalah perubahan struktur nafkah (dan bahkan penunggalan nafkah masyarakat), 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 masif (Arce 2003; McCarty dan Cramb 2009; McCarty 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 ketidaktahuan 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 hingga saat ini di Indonesia sejak dua abad lalu, 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, memproduksi 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 membuka peluang investasi.

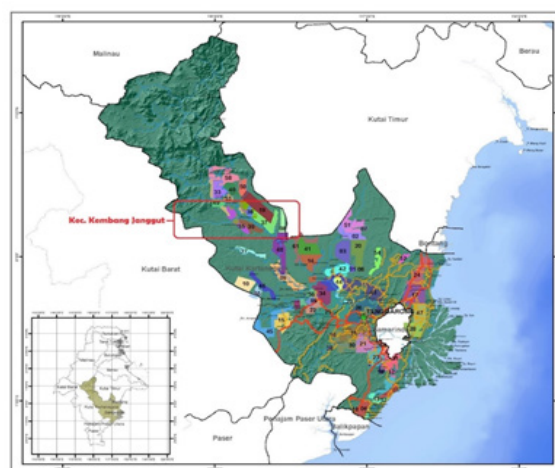
Pada hal, dalam diskursus kebijakan terlebih berkaitan dengan sumber daya alam, komponen masyarakat seharusnya diposisikan sebagai aktor paling utama. Karena masyarakat memiliki pola relasi yang jauh lebih kompleks dengan alamnya. Karena seperti yang disebut Goldblatt (2015), penyebab struktural utama degradasi lingkungan modern yang mengancam eksistensi manusia adalah industri modern, dan jika dilihat pada konteks Indonesia, salah satunya dapat ditunjukkan adalah industri perkebunan monokultur 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 tidak jarang terus memproduksi berbagai eksekusi negatif. Oleh karena itu, penelitian ini akan 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 kelapa sawit
2. Menganalisis dinamika proses perizinan dalam ekspansi perkebunan kelapa sawit

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 dinamika masyarakatnya terhadap 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 % per tahun 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 (DISBUN 2015)

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 *snowballing*. Proses pemerolehan data dilakukan dengan 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 teks data 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

Proses perizinan dalam sektor perkebunan kelapa sawit yang dilakukan oleh para investor khususnya Perusahaan Besar Sawit (PBS) dipahami sebagai bagian integral dari konstelasi politik dan ekonomi yang telah terbangun sebelumnya. Kondisi tersebut menciptakan “politik prakondisi”, yang membuat arah dan jalur baik dalam konteks kultur maupun struktural birokrasi dalam perizinan kelapa sawit pada saat ini. Sehingga masifnya ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi Indonesia pada pasca reformasi tidak sebatas dipahami sebagai proses yang linear. Komoditas kelapa sawit mengalami perjalanan politik yang panjang, sehingga akhirnya berada pada posisi primadona seperti saat ini. GAPKI, yang merupakan wadah perusahaan-perusahaan kelapa sawit di Indonesia yang dibentuk pada Tahun 1981, menyatakan bahwa kelapa sawit di Indonesia “*baru memperoleh momentum percepatan perkembangan sejak tahun 2000 pasca reformasi 1998*”.

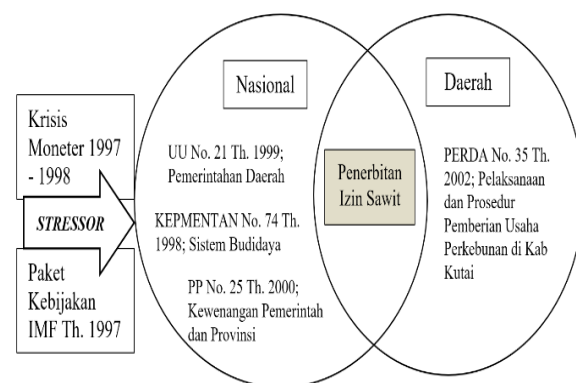
Berdasarkan data yang diperoleh dari informan di Dinas Perkebunan Kabupaten Kutai Kartanegara, “momentum” yang dimaksud tersebut (khususnya di Kab. Kutai Kartanegara) adalah: (1) Habisnya masa kejayaan Hak Pengusahaan Hutan (HPH), sehingga banyak peralihan kepemilikan lahan. Lahan eks-HPH yang tidak dilakukan reforestasi, ditambah jaringan bisnis antara pengusaha 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 masifnya ekstensifikasi perkebunan kelapa sawit pasca reformasi seperti telah disebutkan sebelumnya salah satunya 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 ekspansi perkebunan kelapa sawit di Indonesia, khususnya jika di level Provinsi Kalimantan Timur, diinisiasi oleh grup-grup taipan seperti Anglo-Eastern, BW Plantation hingga grup-grup skala menengah besar lainnya.



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 progresif. 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 dan *land clearing*. Seperti disebutkan oleh informan AW (70 Th), bahwa “*habis zaman HPH, tahun 1990-an masuk sawit dimana-mana*”. Warga di tingkat desa banyak yang baik secara langsung terlibat dalam proses *land clearing* tersebut, namun seperti disebutkan oleh AW jumlahnya sangat sedikit, mayoritas masyarakat bahkan tidak mengetahui perusahaan apa yang akan beroperasi di wilayahnya tersebut.

Proses transisi ini yang menjadi awal dimulainya periode ekspansi masif perkebunan kelapa sawit di Kab. Kutai Kartanegara, yang terus hingga pada Tahun 2013 setidaknya terdapat 86 perusahaan perkebunan dan setidaknya 16 pabrik perkebunan kelapa sawit di Kab. Kutai Kartanegara (DISBUN 2013). Proses pemberian izin perkebunan tidak selalu berjalan lancar, pihak Dinas Perkebunan Kab. Kutai Kartanegara bahkan sempat mengakui bahwa proses perizinan pada era setelah reformasi “mudah” tetapi “rumit”, hal ini dikarenakan persoalan infrastruktur yang belum memadai hingga ke wilayah-wilayah utara atau ke arah hulu, sehingga proses pengecekan lahan (Hak Guna Usaha) lebih menghadapi tantangan. Namun, dapat diketahui bahwa pasca krisis moneter 1997/1998 terjadi peningkatan kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit milik swasta (*private*) yang masif, yang berimplikasi pada meningkatnya luasan kepemilikan lahan perkebunan sawit secara lebih tajam (baik *private* maupun *smallholders*). Namun, terdapat titik menurunnya luasan lahan milik swasta pasca tahun 2002, yang diantaranya diakibatkan oleh penerbitan UU No. 14 Tahun 2004 tentang Perkebunan (UU Perkebunan 2004). Tahun 1997 – 2003 memang ditandai dengan dorongan pemerintah untuk ekstensifikasi perkebunan, namun pada sisi lain banyak pihak yang juga menekankan tentang aspek keberlanjutan dan kerangka hukum yang lebih spesifik untuk perkebunan. Sehingga diterbitkan UU Perkebunan 2004, yang menjadi penanda dualitas komitmen pemerintah Indonesia pada perkembangan sektor perkebunan, yakni: (1) Komitmen terkait perluasan dan investasi; (2) Komitmen terkait keseimbangan alam.

Komitmen tersebut merefleksikan benturan klasik antara kepentingan ekonomi vs ekologi. Sehingga pada awal kemunculannya UU tersebut, banyak pihak yang harus “menyesuaikan” diri untuk mampu memperoleh izin usaha perkebunan. Penyesuaian tersebut khususnya

berkenaan 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 krisis moneter 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”

Penyebutan “ekonomi rakyat” pada tataran implementasinya menemui banyak tantangan, karena bahkan rakyat dan khususnya masyarakat adat tidak secara spesifik dan tegas dilindungi, serta kaitannya tanggung jawab perusahaan terkait dorongan ekonomi hingga sosial kepada masyarakat. Dalam pernyataan *Sawit Watch* pada Tahun 2011 pasca menggugat UU Perkebunan 2004, disebutkan bahwa UU yang menjadi landasan dalam proses perizinan dan ekspansi perkebunan kelapa sawit di Indonesia ini justru membuat masyarakat semakin lemah sebagai korban pembangunan, khususnya akibat pasal 21 dan 47, atau pasal tentang “perusakan lahan atau kebun”. Hal tersebut lantaran pasal tersebut kerap menjadi alat bagi perusahaan mengkriminalisasi masyarakat, tumpang tindih klaim tanah antara HGU dan masyarakat hampir selalu ditemui. Oleh karenanya, 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 pihak Dinas Perkebunan Provinsi Kalimantan Timur, bahwa revisi UU Perkebunan Tahun 2004 menjadi UU Perkebunan Tahun 2014 (UU Perkebunan) adalah terkait aspek “keberpihakan” dan “izin”.

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, yakni 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, jika tidak lahan akan dikembalikan kepada negara. Hal ini ditujukan untuk memposisikan negara lebih kuat dibandingkan dengan pihak perusahaan. Lalu, perbedaan utama terkait dengan aspek izin, yakni UU Perkebunan Tahun 2014 ini memiliki bab yang terperinci terkait dengan syarat-syarat penerbitan izin usaha perkebunan, diantaranya dengan tegas menyebutkan bahwa untuk penerbitan izin usaha perkebunan setidaknya membutuhkan izin lingkungan, kesesuaian usaha dengan rencana tata ruang wilayah dan perkebunan di lokasi usaha, hingga sarana dan prasarana teknis.

Meskipun secara normatif dan juga diakui oleh pemerintah bahwa UU Perkebunan mengalami revisi untuk perbaikan birokrasi hingga substansi di dalamnya, pada tataran 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 dan Permentan No. 98 Tahun 2013 tentang Perizinan Usaha Perkebunan (Permentan Izin Perkebunan). Dalam UU Perkebunan 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 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 Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi, di dalamnya secara tegas (Pasal 12) bahwa pemegang izin 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 berada di 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).

Pemusataan 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 (52) Tahun, 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 kan 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 A di atas sebetulnya adalah aturan yang dikeluarkan oleh

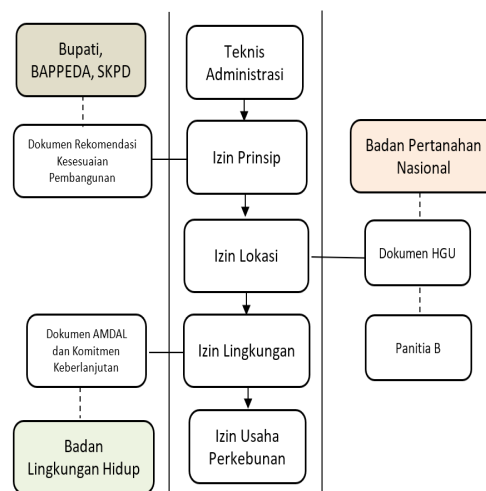
Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada Tahun 2014, yakni Instruksi Presiden (INPRES) No. 2 Tahun 2014 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi, yang terdapat sepuluh butir yang menyatakan bahwa semua Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, wajib berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri serta didukung 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 (38) yang bekerja di unit Divisi Keberlanjutan pada 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 di kabupaten secara umum 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 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 investor 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 disebutkan sebelumnya, dapat ditelusuri sejak era Orde Baru (dari tendensi privatisasi hingga monopoli), sehingga kemunculan perizinan ilegal pasca reformasi ini yang kerap juga dianggap sebagai “pola yang terulang”. Itulah mengapa terdapat rantai penghubung yang erat antara diskursus perizinan HPH pada masa Orde Baru dengan perizinan Perkebunan Sawit pada saat ini. Diskursus tersebut selanjutnya membentuk habitus (yang bersifat kolektif) atau pola-pola yang dijustifikasi sebagai pembenaran, meski aktivitas tersebut tergolong “ilegal”. Oleh karenanya dapat dipahami bahwa salah satu faktor pendorong dasar dalam kemunculan proses perizinan ilegal adalah faktor birokrasi dan jejaring kuasa yang korup. Situasi tersebut dapat terus direproduksi dikarenakan *habitus* tersebut mampu dikondisikan oleh dua prakondisi utama: (a) Prakondisi Internal, yakni adanya dorongan keinginan dan/atau hasrat dari dalam diri seseorang yang membuat seseorang tersebut untuk bertindak diluar nilai dan norma yang berlaku; (b) Prakondisi Eksternal, yakni adanya dorongan akibat struktur birokrasi yang penuh celah dan menciptakan iklim yang lebih suportif dalam aktivitas yang cenderung ilegal. Prakondisi eksternal yang selanjutnya menjadi pembahasan utama, dan disebut sebagai “retakan dalam prosedur birokrasi.

Jika merujuk pada alur utama proses perizinan legal-formal usaha perkebunan sawit, retakan dalam prosedur birokrasi utamanya terjadi adanya benturan dua rezim tata kelola yang berbeda. Retakan ini pada dasarnya merupakan “celah” yang kerap kali dimanfaatkan oleh investor untuk mempercepat maupun meloloskan proses perizinan yang diajukannya. Retakan juga dapat bermakna ganda, yakni *extralegal* dan total ilegal, yakni sebagai berikut:

- Makna retakan dalam arti *extralegal*, terjadi kemunculan “celah” yang disadari dan selanjutnya dimanfaatkan oleh para aktor yang terlibat dikarenakan faktor tidak jelasnya dan/atau kerancuan dalam peraturan perundangan. Aktivitas ini tetap berarti ilegal, karena berusaha mengeksploitir atau bahkan memanipulasi

penafsiran perundangan untuk mencapai kepentingan tertentu.

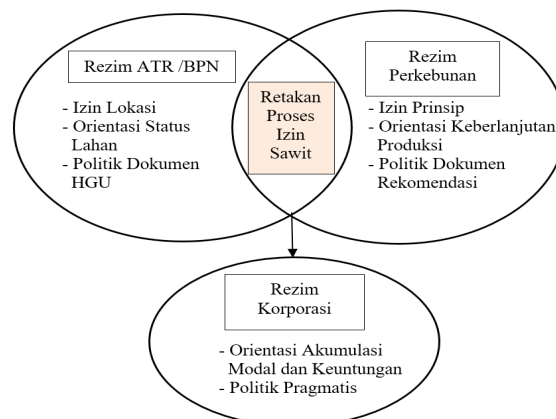
- Makna retakan dalam arti total ilegal, terjadi kemunculan “celah” yang disadari dan selanjutnya dimanfaatkan oleh para aktor untuk menyelewengkan atau mencurangi proses perizinan yang berlaku untuk mencapai kepentingan tertentu.

Makna retakan tersebut, umumnya terjadi jika pihak investor memiliki tidak memiliki kelengkapan dokumen, menghindari tanggung jawab (khususnya yang berkaitan dengan tanggung jawab sosial dan lingkungan), maupun ingin menghindari proses birokrasi yang dianggap terlalu “panjang”. Untuk kasus di Kab. Kutai Kartanegara, mantan kepala Dinas Perkebunan (M, 56 Tahun) juga sempat 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”

Pihak Kab. Kutai Kartanegara menyadari bahwa terdapat celah yang dimanfaatkan oleh para investor (khususnya perusahaan besar) untuk melancarkan ekspansi perkebunan kelapa sawit.

Salah satu pemicu utama dari kemunculan retakan-retakan tersebut adalah karena terdapat dua rezim utama dalam tata kelola perizinan perkebunan kelapa sawit, yang berkonsekuensi pada tidak sinkron dan inefisiensi proses perizinan. Jika merujuk pada Gambar 5, benturan Rezim Tata Kelola ATR/BPN dengan Rezim Perkebunan menghasilkan pada kontrol yang lebih besar pada Rezim Korporasi.



Gambar 5. Pendorong Arena Perizinan Ilegal dalam Aspek Struktural Birokrasi

Retakan yang muncul akibat benturan Rezim ATR/BPN dan Rezim Perkebunan ada yang bersifat *extralegal*, serta ilegal. Retakan dalam prosedur birokrasi yang bersifat *extralegal* 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, komponen “Izin Lokasi” disambung dengan pernyataan “Izin Lokasi dari Bupati yang dilengkapi dengan peta calon lokasi”. Atau dengan kata lain, pada dasarnya sifat “Izin Lokasi” untuk memperoleh IUP hanya sebatas persetujuan dari Bupati, bukan pada makna Izin Lokasi yang integral dengan kepemilikan HGU dan melalui prosedur analisis tata guna lahan dan pembebasan lahan. Oleh karenanya “Izin Lokasi” dalam memperoleh IUP pada dasarnya memiliki kemiripan dengan “Izin Prinsip”, yang sifatnya hanya rekomendasi dan pertimbangan kesesuaian tata ruang dan pembangunan dengan rencana aktivitas perkebunan.

Logika “Izin Prinsip” dapat dilandaskan pada kepentingan politik dan ekonomi, sedangkan pengurusan HGU berkaitan dengan aspek objektif dan fisik (tanah). Hal tersebut menjadikan banyak permasalahan yang muncul di Kab. Kutai Kartanegara karena perusahaan hanya mendapatkan IUP, dan sudah menggunakannya sebagai

alat legitimasi utama untuk aktivitas usaha perkebunan, dan bahkan pemahaman tersebut yang juga didistribusikan ke masyarakat lokal ketika terdapat masyarakat yang mempertanyakan aspek legalitas dari aktivitas mereka. Setidaknya, muncul dua permasalahan utama yang ditimbulkan 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 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 dan masyarakat adat.
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 isu untuk penetapan pajak progresif, dikarenakan besarnya biaya *eksternalitas* dari aktivitas perkebunan kelapa sawit.

Perizinan hanya berbasis IUP justru kerap menjadi alat pembenaran bagi perusahaan, dan mereduksi fungsi “kebenaran” yang harusnya terkandung mutlak di dalamnya. Namun, kedua 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 ilegal untuk kasus di Kab. Kutai Kartanegara, ternyata mayoritas juga masih berkaitan dengan aspek lahan, yakni HGU. Meski HGU menjadi penanda bahwa lahan telah “bebas” untuk dipergunakan oleh perusahaan, ternyata pada faktanya konflik justru banyak terjadi akibat tumpang tindih antara klaim HGU dengan lahan masyarakat (khususnya adat). 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. Persoalan selanjutnya muncul ketika aktor “masyarakat adat” didefinisikan secara monolitik, seperti disebutkan oleh 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, pihak perusahaan 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*”.

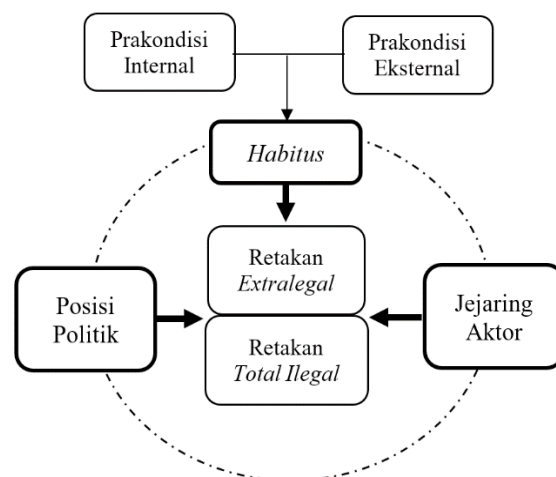
Pengabaian masyarakat, tidak adanya proses keterbukaan dan partisipatif antara pihak perusahaan dengan masyarakat adalah ilegal dan berdampak fatal pada masyarakat secara umum. Masyarakat diposisikan kembali menjadi objek pembangunan, yang terlepas dari simpul dan motor pembangunan itu sendiri. Praktik ilegal lainnya yang muncul adalah ketika perusahaan bahkan mengabaikan dampak-dampak lingkungan yang terjadi, selain “Izin Lokasi” yang direduksi, “Izin Lingkungan” juga sifatnya menjadi sangat politis. Informan K (41 Tahun) yang bekerja di Badan Lingkungan Hidup Daerah Kab. Kutai Kartanegara menyebutkan bahwa “*Izin lingkungan (Perkebunan) Sawit itu hanya formalitas*”. Menurut informan, hal tersebut ditunjukkan dengan:

1. Banyaknya perusahaan perkebunan kelapa sawit skala besar yang melakukan pembukaan lahan dengan cara dibakar, ironisnya proses pembakaran ini juga melibatkan masyarakat. 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, Pra-Tahun 2010 proses pembukaan dengan cara pembakaran disebutkan masih masif terjadi, dan luasan lahan yang dibakar menurut informan bukanlah skala luasan lahan masyarakat, sehingga dapat dipastikan itu dilakukan oleh perusahaan. Namun terdapat kasus di Tahun 2007 di Kec. Muara Kaman, Polisi Hutan bersama dinas terkait mampu mengidentifikasi pelaku kebakaran hutan dan pelakunya memang adalah kelompok dari masyarakat itu sendiri, namun informan meyakini masyarakat tersebut adalah “suruhan” dari perusahaan perkebunan kelapa sawit. Pola seperti ini bahkan terjadi dimana-mana sejak awal masifnya ekspansi perkebunan kelapa sawit, dan 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. Padahal, pada Pasal 9 dalam PP Izin Lingkungan, disebutkan dalam proses harus mengikutsertakan masyarakat, khususnya mereka yang terkena dampak dan yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL. Hal ini menunjukkan sekali lagi perusahaan mengabaikan masyarakat dalam

proses perizinan, dan memposisikan mereka sebagai pihak yang terpisah dalam konteks pembangunan.

Berdasarkan pernyataan tersebut, diketahui bahwa Izin Lingkungan tidak hanya berkaitan dengan aspek fisik, melainkan juga sosial kompleks, karena berkaitan erat dengan masyarakat. Karena masyarakat memahami aspek lingkungan dan lahan sebagai suatu konsep ekologis, yang memiliki nilai dan faktor sosial-budaya. Sehingga pemaknaan reduksionis perusahaan terhadap aspek lingkungan sama dengan memisahkan masyarakat dari interkoneksi sistem ekologisnya. Proses penyimpangan dalam perizinan ini juga berkaitan dengan motif akumulasi keuntungan untuk perusahaan yang lebih besar, sehingga perusahaan memang cenderung secara sengaja menghindari proses legal-formal berdasarkan peraturan perundangan.

UU Perkebunan (Pasal 12) seharusnya tidak sebatas menyebutkan perusahaan harus memperoleh “persetujuan” sebelum melakukan aktivitas usaha perkebunan, namun diperlukan konsep yang lebih luas ketika berhadapan dengan masyarakat, yakni “penghormatan” dan “perlindungan”. Antisipasi tersebut harus dilakukan untuk menghindari proses pembebasan lahan untuk memperoleh HGU maupun izin lingkungan yang sifatnya penuh penyimpangan. Berdasarkan retakan-retakan dalam prosedur birokrasi yang bersifat ilegal tersebut, dapat dipahami bahwa semuanya melibatkan suatu jejaring aktor dengan kuasa yang berbeda-beda, namun kondisi tersebut pada dasarnya berada dalam suatu sirkulasi yang disebut pembenaran dalam proses perizinan ilegal (Gambar 6).



Gambar 6. Sirkulasi Pembenaran dalam Praktik Perizinan Ilegal

Berdasarkan Gambar 6, dapat diketahui 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 hampir 32 tahun (masa kepemimpinan Orde Baru). *Habitus* selanjutnya berkaitan dengan posisi politik, berdasarkan kasus-kasus yang terjadi di lokasi penelitian peluang terjadinya penyimpangan memang cukup sistematis, dan seolah “pemerintah” melalui SKPD maupun lembaga lainnya menjadi suatu unit koheren, yang memang mampu menciptakan iklim suportif untuk praktik perizinan ilegal perkebunan kelapa sawit. Meski terdapat individu-individu di dalamnya yang mungkin tidak memiliki *habitus* untuk hal ilegal tersebut, posisi politik lembaga-lembaga yang berkaitan dengan proses perizinan tetap tidak dapat melepaskan diri dari struktur tersebut. Hal ini salah satunya ditunjukkan dengan bagaimana Bupati Kab. Kutai Kartanegara yang memimpin sejak Tahun 2010, dan masih menjabat pada saat proses penelitian ini dilaksanakan ditangkap karena korupsi dan gratifikasi terkait perizinan sawit. Sehingga posisi politik elite dapat dikatakan secara tidak langsung juga menjustifikasi praktik perizinan ilegal, terlebih birokrasi sifatnya struktural dan *top-down*, sehingga ditangkapnya pimpinan tertinggi di Kab. Kutai Kartanegara pada akhir Tahun 2017 ini menunjukkan bagaimana memang praktik perizinan ilegal ini berada dalam sirkulasi 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 tidak bebas nilai, dikarenakan dokumen “rekomendasi” sifatnya dapat ditentukan oleh subjektivitas dan tendensi kepentingan lainnya. Izin yang sifatnya prinsipal harusnya memiliki dasar objektivitas dan aspek ilmiah, seperti Izin Lingkungan dan HGU. Meski keduanya pada tataran implementasi juga memiliki celah, namun jika keduanya dijalankan secara ideal kedua hal tersebut sifatnya lebih “prinsipal”. Karena berkenaan dengan pertimbangan aspek fisik, dan aktor-aktor lainnya (khususnya masyarakat) yang dapat melihat secara lebih berimbang apakah usaha tersebut layak beroperasi maupun tidak.

SIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa ekspansi perkebunan kelapa sawit yang terjadi tidak lepas dari konsekuensi kepentingan politik yang terbangun sejak era Orde Baru. Hal ini juga menunjukkan bagaimana diskursus pembangunan orde baru masih terpelihara dalam konteks kebijakan ekspansif dalam pemanfaatan sumber daya alam. Era Orde Baru menjadi tahap pembentukan dan penguatan “pola” perizinan dengan tendensi pada privatisasi dan investasi melalui sistem ekonomi yang sangat terbuka.

Hal ini selanjutnya menciptakan *habitus* yang terus terpelihara hingga saat ini, dan menciptakan siklus yang saling berkaitan dalam mendorong praktik-praktik perizinan yang bahkan bersifat “ilegal”. Praktik yang dimaknai sebagai “ilegal” tersebut merupakan celah yang dieksploitasi hingga dimanipulasi oleh para aktor yang terlibat dalam proses perizinan dikarenakan faktor tidak jelasnya dan/atau kerancuan dalam peraturan perundangan. Seperti dua rezim tata kelola perizinan (antara BPN dan Pemerintah Daerah) hingga multi-tafsir pasal dalam UU Perkebunan, yang semakin menciptakan ruang yang mendorong terjadinya ekspansi perkebunan kelapa sawit secara masif. Pengawasan dengan tegas implementasi peraturan perundangan yang melibatkan multi *stakeholders* selanjutnya menjadi penting untuk menanggulangi permasalahan-permasalahan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Arce, A. (2003). Re-approaching social development: a field of action between social life and policy processes. *International Development*, 15, 845-861. doi: <https://doi.org/10.1002/jid.1039>
- Asiyandi, AP. (2016). A political ecology of REDD+: Property rights, militarised protectionism, and carbonised exclusion in Cross River. *Geoforum*, 77, 146- 156. doi: <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.016>
- Barral S. (2014). Paternalistic supervision of labour in Indonesian plantations: between dependence and autonomy. *Agrarian Change*, 14, (2), 240-259. doi: <https://doi.org/10.1111/joac.12063>
- 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: 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*, 46, 292–303. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.03.001>
- Goldblatt, D. (2015). Analisa ekologi kritis. Yogyakarta [ID]: Resist Book
- Koh, LP & Wilcove, DS. (2008). Is oil palm agriculture really destroying tropical biodiversity?. *Conservation Letters*. 1, (2), 60-64. doi: <https://doi.org/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: <https://doi.org/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: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.012>
- Peluso, NL & Lund, C. (2011). New frontiers of land control: Introduction. *Peasant Studies*, 38, (4), 667-681. doi: <https://doi.org/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 Rempek Village, Lombok. *Land Use Policy*, 57, 241-249. doi: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.002>
- 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>