

Fokus kegiatan : KELAPA SAWIT  
Koridor 1 : Sumatera

**LAPORAN AKHIR  
PENELITIAN PRIORITAS NASIONAL  
MASTERPLAN PERCEPATAN DAN PERLUASAN  
PEMBANGUNAN EKONOMI INDONESIA 2011-2025  
(PENPRINAS MP3EI 2011-2025)**

**FOKUS/KORIDOR:  
KELAPA SAWIT/KORIDOR I**

**SINERGI DAN STRATEGI KEBIJAKAN DESENTRALISASI LINTAS  
KEMENTERIAN: STUDI KASUS KEBIJAKAN KELAPA SAWIT K2I  
(Kemiskinan, Kebodohan, dan Infrastruktur) DI RIAU 2006-2011**

Peneliti Utama: DR.Khairul Anwar.MSi  
Anggota: DR.Meizy Haryanto.Msi  
Anggota: Drs.H.Ali Yusri MS  
Anggota:Drs.Syamsul Bahri.MSi



**UNIVERSITAS RIAU  
Oktober, 2012**

## A. Halaman Pengesahan

1. Topik Kegiatan : Sinergi dan Strategi Kebijakan Desentralisasi Lintas Kementerian: Studi Kasus Kebijakan Kelapa Sawit K2I di Riau 2006-2011
2. Fokus : Kelapa sawit
2. Ketua Peneliti
  - a. Nama Lengkap : DR.Khairul Anwar.MSi
  - b. Jenis Kelamin : Laki-laki
  - c. NIP/NIK : 19650707 199003 1 003
  - d. NIDN : 0007066503
  - e. Jabatan Struktural : Ketua Prodi Ilmu Politik Pascasarjana UNRI
  - f. Jabatan fungsional : Staf Pengajar Ilmu Pemerintahan Fisip UNRI
  - g. Fakultas/Jurusan : Fisip/Ilmu Pemerintahan
  - g. Pusat Penelitian : Lembaga Penelitian Universitas Riau (UNRI)
  - h. Alamat : Jl.HR.Soebrantas/Kampus Bina Widya Panam P.Baru
  - i. Telpon/Faks : (0761) 23423
  - j. Alamat Rumah : Jl.Soekarno-Hatta Perum Taman Arengka Indah Blok C.No.9 Pekanbaru,Riau
  - k. Telpon/Faks/E-mail : (0761) 65723/E-mail khairulanwar147\_@yahooo.com
3. Jangka Waktu Penelitian : 3 tahun (seluruhnya)  
Usulan ini adalah usulan tahun ke 1 (kesatu)
4. Pembiayaan Jumlah yang diajukan ke/telah dibiayai\*)  
Dikti tahun ke-1: Rp.200.000.000,-

Pekanbaru,20 Maret 2012

Mengetahui,  
Ketua Lembaga Penelitian Universitas Riau

Ketua Peneliti,

Prof.Dr.Usman M.Tang  
NIP.19600807 198601 1 002

DR.Khairul Anwar.MSi  
NIP.19650707 199003 1 003

Menyetujui,  
Rektor Universitas Riau

Prof. Dr. Ashaluddin Jalil, MS  
Nip. 19550522 1979031003

## Abstrak

Penelitian ini berangkat dari pertanyaan pokok; model sinergi formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi seperti apakah yang dapat mengelola konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I di Riau 2006-2011? Dalam tahun pertama ini, pertanyaan pokok tersebut dapat dirinci secara lebih spesifik adalah sebagai berikut: Siapa saja aktor terlibat dalam proses kebijakan itu? Apa tujuan dan kepentingan masing-masing aktor? Bagaimanakah para aktor mengorganisir diri dan berkoalisi?, dan apa yang menjadi sumberdaya politik para aktor lokal tersebut dalam mendapatkan legitimasi? Tahun pertama bertujuan membuat pemetaan sosial, isu, masalah dan strategi kebijakan. Metode dalam penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif yakni berusaha menggambarkan suatu fenomena sosial secara terperinci sesuai dengan keadaan sebenarnya. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, dokumentasi berupa catatan resmi, FGD, dokumen, artikel ilmiah, laporan media massa serta berbagai sumber lainnya, dan melakukan pengamatan langsung dengan tujuan memperkuat analisis. Data yang dikumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan pendekatan *Modern Political Economy* yang memuat empat langkah seperti yang dijelaskan Frieden (1991).

Penelitian ini menemukan hal-hal sebagai berikut; *pertama*, menunjukkan bahwa ada banyak isu kebijakan sawit yang muncul kepermukaan namun yang paling menonjol adalah perebutan kendali atas izin perkebunan, konflik penguasaan lahan, perdebatan pola perkebunan. Dinamika wacana isu dan masalah sosial muncul dan dimunculkan oleh aktor yang efektif menanamkan pengaruh politik dalam membuat keputusan perkebunan kelapa sawit. Kendali terhadap para aktor yang memegang kendali atas kebijakan perkebunan inilah yang menjadi strategi terobosan dalam proses kebijakan perkebunan di Riau kedepan. *Kedua*, karena kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I ditentukan oleh interaksi antara birokrasi, pengusaha, dan politisi dalam memperebutkan sesuatu yang menguntungkan dari kebijakan perkebunan. Maka strategi aliansi kelompok pemerintah dan koalisi aktor pemerintah dengan non-pemerintah dapat dilakukan dengan mendesentralisasikan proses pengambilan keputusan, mendemokratisasikan politik lokal, kearifan lokal, dan kompensasi ekonomi..

Kata-kata kunci: *Isu Kebijakan, aliansi kelompok, desentralisasi dan demokrasi politik lokal*

## KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah, dengan rahmat , taufik dan hidayah Allah Ta'ala, penulis dapat menyelesaikan penelitian strategis nasional yang berjudul Formulasi Sinergi Kebijakan desentralisasi lintas kementerian: studi kasus kebijakan kelapa sawit K2-I di Riau 2005-2010. Penelitian ini dibiayai oleh direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan nasional sesuai dengan surat perjanjian penugasan dalam rangka hibah penelitian strategis nasional tahun anggaran 2010.

Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah berpartisipasi mendukung proses penelitian ini. Para pihak itu; pertama penulis mengucapkan ribuan terima kasih kepada Direktur Jenderal Pendidikan tinggi Kementerian Pendidikan Nasional atas bantuan dana yang diberikan. Bersamaan itu juga, penulis juga mengucapkan banyak terima kasih kepada Rektor Universitas Riau cq Kepala Lembaga Penelitian Universitas Riau dan bapak Dekan Fisip-UR yang banyak memeberikan fasilitas informasi dan bantuan teknis dalam penyelesaian laporan ini.

Pada tempatnya juga, Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Wan Asrida sebagai Ketua Jurusan Ilmu Pemerintahan UNRI dan kawan-kawan staf pengajar; Bang Ali Yusri, Hery Suryadi, Herman.M,Paulus Edy Gia, bang Isril, Hasannudin, MY.Tyas Tinov, R..M Amin, Ishak, Muchid Albintani, beserta wawan, penulis aturkan banyak terima kasih yang tak terhingga,atas tunjuk ajar,koreksi,dan nasehatnya.

Dalam kesempatan ini, penulis juga mengutarakan banyak terima kasih kepada para pihak yang telah mendukung dalam hal pengumpulan data para informan misalnya; jajaran dinas, sekretariat DPRD Riau, Pemda Kabupaten/Kota Riau, Tokoh Masyarakat, kawan-kawan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), para kawan-kawan akademisi, Perusahaan perkebunan..

Sudah barang tentu penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih kepada semua pihak karyawan dan staf di lembaga penelitian UR di pekanbaru. Pada akhirnya, penulis mohon maaf kepada semua pihak yang terkait tetapi karena keterbatasan penulis tidak dapat menyebutkan satu persatu. Semoga semua pihak yang telah memberikan dukungan tersebut mendapat HidayahNYa. Amien.

Pekanbaru, 23 November 2010

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	v
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISTILAH</b> .....	viii
<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	
1. Latar Belakang Masalah.....	1
2. Tujuan Penelitian .....	2
3. Urgensi Penelitian .....	3
<b>BAB II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	6
1. Ekonomi-Politik Formulasi Kebijakan .....	6
2. Road Map Penelitian .....	13
3. Manfaat Penelitian .....	13
<b>BAB III. METODE PENELITIAN</b> .....	15
1. Teknik Pengumpulan Data .....	14
2. Teknik Analisis Data .....	17
<b>BAB IV. KONTEKS SOSIAL, KULTURAL DAN PERPOLITIKAN RIAU</b> .....	21
A. Kondisi Sosio-Politik Riau .....	21
1.1. Geografi .....	21
1.2. Politik dan Pemerintahan .....	23
B. Ekonomi Politik Perkebunan Kelapa Sawit Riau .....	27
2.1. Sejarah Perkebunan K2-I .....	27
2.2. Tujuan Perkebunan K2-1 .....	35
2.3. Tantangan Perkebunan Sawit K2I.....	38
<b>BAB V. PEMETAAN ISU DAN MASALAH KEBIJAKAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT K2I DI RIAU 2006-2011</b> .....	41
<b>A. PENGELOMPOKAN AKTOR</b>	
1. Aktor Yang Mendukung dan Isu yang diusung.. .....	43
2. Aktor Yang Mendukung Dengan Syarat dan Isu .....	48
3. Aktor Yang Menolak dan Isu Yang Diusung.....	52
<b>B. Interaksi Aktor Dan Sumberdaya Politik Aktor</b> .....	57
1. Arena Interaksi Para Aktor Dalam Politik Lokal .....	57
2. Pengendalian Sumberdaya Politik .....	64

<b>BAB VI. STRATEGI PENGENDALIAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI: KASUS KEBIJAKAN KELAPA SAWIT K2I .....</b>	<b>89</b>
1 Aliansi Kelompok Pemerintah .....	89
2. Koalisi Kelompok Pemerintah dan Non-Pemerintah.....	92
<b>VIII. PENUTUP. ....</b>	<b>97</b>
Kesimpulan. ....	97
Rekomendasi .....	100
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	
<b>LAMPIRAN.....</b>	

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	Kerangka analisis sinergi dan strategi formulasi dan implementasi kebijakan perkebunan kelapa sawit di riau 2006 – 2011 .....	20
Tabel 2	Jumlah dan Kepadatan Penduduk Provinsi Riau tahun 1998-2012 .....	23
Tabel 3	Jumlah dan Luas Kabupaten/Kota Sesudah Pemisahaan Provinsi Riau Kepulauan .....	26
Tabel 4	Perkembangan Jumlah LSM di Provinsi Riau Tahun 1998-2003 .....	27
Tabel 5	Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Riau tahun 2009.....	28
Tabel 6	Luas Areal berbagai komoditas perkebunan dan penyebarannya pada Kabupaten/Kota sampai dengan tahun 2005 .....	33
Tabel.7	Kontribusi Pendapatan Dari Perkebunan Kelapa Sawit .....	35
Tabel 8	Luas Lahan Kelapa Sawit Tahun 1998-1999 di Riau .....	39
Tabel 9	Isu kebijakan perkebunan kelapa sawit masa Orba; aktor,kepentingan, basis dukungan,dan arena .....	44
Tabel 10.	Isu kebijakan perkebunan kelapasawit masa Pasca Orba .....	51
Tabel 11.	Peta isu KebijakanPerkebunan Kelapa Sawit K2I.....	87
Tabel 12	Peta Karakteristik isu dan masalah Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit di Riau 2006-2011 .....	91



## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Kualifikasi oleh teori " <i>group politics</i> ", dan " <i>local politics</i> .....	11
Gambar 2.	Road Map Penelitian .....	13
Gambar 2	Skema Perpolitikan Lokal Kasus Kebijakan Perkebunan Kelapa sawit K2I (SK Gubernur Riau No. 330/011/2005) .....	76
Gambar 3.	Model Interaksi Aktor dalam Situasi Konflik Memperebutkan Kendali Sumberdaya Perkebunan Kelapa Sawit di Riau .....	96

## DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

ADM	Administrasi
AIP	Aneka Industri Nusantra
AMAR	Anak Melayu Riau
AMDAL	Analisa Dampak Lingkungan
AMPI	Angkatan Pembaharuan Indonesia
APKP	Arahan Pengembangan Kawasan Perkebunan
APBN	Anggaran Pembangunan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pembangunan Belanja Daerah
Arpenlia	Anak Remaja Pencinta Alam
Bappeda	Badan Perencanaan Daerah
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman Modal
BKPMD	Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah
BOT	Buuilt....
BPPN	Badan Penyehatan Perbankan Nasional
BPN	Baadan Pertanahan N asional
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
CPO	Crude Palm Oil
CPI	Caltex Pacific Indonesia
Dati	Daerah Tingkat
Dephan	Departemen Pertahanan
Disnaker	Dinas Tenaga Kerja
Disbun	Dinas Perkebunan
Dishut	Dinas Kehutanan
Distan	DinasPertanian
Disperindag	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
Dirjen	Direktur Jenderal
Dirjenbun	Direktur Jenderal Perkebunan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
Dati	Daerah Tingkat
Dephan	Departemen Pertahanan
Disnaker	Dinas Tenaga Kerja
Disbun	Dinas Perkebunan
Dishut	Dinas Kehutanan
Distan	DinasPertanian
Disperindag	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
Dirjen	Direktur Jenderal
Dirjenbun	Direktur Jenderal Perkebunan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
Ekbang	Ekonomi dan pembangunan
FKMR	Forum Komunikasi Masyarakat Riau
GAMRI	Gerakan Masyarakat Riau

GAPKI	Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia
Gapensi	Gabungan Pengusaha Seluruh Indonesia
Golkar	Golongan Karya
Gubri	Gubernur Riau
GEMA	Gerakan Masyarakat
GTR	Gerakan Tani Riau
GAMRI	Gerakan Masyarakat Riau
GAPKI	Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia
Gapensi	Gabungan Pengusaha Seluruh Indonesia
Golkar	Golongan Karya
Gubri	Gubernur Riau
GEMA	Gerakan Masyarakat
GTR	Gerakan Tani Riau
Gubernur	Kepala Wilayah yang menjalankan tugas-tugas pusat di daerah provinsi melalui azas desentralisasi
Ha	Hektar
HPH	Hak Penguasaan Hutan
HGU	Hak Guna Usaha
HMI	Himpunan Mahasiswa Indonesia
HPK	Hak Produksi Konversi
HTI	Hutan Tanaman Industri
Ha	Hektar
HPH	Hak Penguasaan Hutan
HGU	Hak Guna Usaha
HMI	Himpunan Mahasiswa Indonesia
HPK	Hak Produksi Konversi
HTI	Hutan Tanaman Industri
Inhu	Indragiri Hulu
Inhil	Indragiri Hilir
IUP	Izin Usaha Perkebunan
IPK	Izin Pemanfaatan Kayu
Jikalahari	Jaringan Kerja Penyeleamat Hutan Riau
KanDepHut	Kanwil Departemen Kehutanan
Kanwilhut	Kantor Wilayah Kehutanan
KAR	Kumpulan Anak Riau
Kanwil	Kantor Wilayah
KANPI	Komite Pembaharuan Indonesia
Kepri	Kepulauan Riau
Kesra	Kesejahteraan Rakyat
KNPI	Komite Nasional Pemuda Indonesia
KPO	Kernel Palm Oil
KONI	Komite Nasional Indonesia
KUD	Koperasi Unit Desa
KPA	Kuasa Pengguna Anggaran
Kepmendagri	Keputusan Menteri Dalam Negeri
Kpts	Keputusan

KK	Kepala Keluarga
KKPA	Kredit Koperasi Primer Anggota
KRA	Kanjeng Raden Aryo
KRT	Kanjeng Raden Tumenggung
K2I	Kemiskinan, Kebodohan, dan Infrastruktur
LAMR	Lembaga Adat Melayu Riau
LAM	Lembaga Adat Masyarakat
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
LPJ	Laporan Pertanggungjawaban
LPAD	Lembaga Pemberdayaan dan Advokasi Demokrasi
Mantan	Orang yang tidak lagi memegang jabatan tertentu
Mentan	Menteri Pertanian
Menhut	Menteri Kehutanan
Mantan	Orang yang tidak lagi memegang jabatan tertentu
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NPWP	Nomor Induk Wajib Pajak
ORBA	Orde Baru
OTDA	Otonomi Daerah
PAN	Partai Amanat Nasional
Pansus	Panitia Khusus
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBS	Perusahaan Besar Swasta
PBN	Perusahaan Besar Negara
PARI	Persatuan Anak Riau
PBB	Pajak Bumi Bangunan
PBS	Perusahaan Besar Swasta
PBSK	Perkebunan Besar Skala Kecil
PBSM	Perkebunan Besar Skala Menengah
PBSB	Perkebunan Skala Besar
PBN	Perusahaan Besar Negara
Perda	Peraturan Daerah
PERKAPPEN	Persatuan Karyawan Perkebunan Negara
PTP	Perseroan Terbatas Perkebunan
PPTK	Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan
PMJS	Persatuan Masyarakat Jawa Sekitarnya
PMMAR	Persatuan Masyarakat Minang Asli Riau
Pemilu	Pemilihan Umum
PILKADA-L	Pemilihan Kepala Daerah Langsung
PIR-Trans	Perusahaan Inti Rakyat-Transmigrasi
PIR-Sus	Perusahaan Inti Rakyat Khusus
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PPLH-UNRI	Pusat Penelitian Lingkungan Hidup Universitas Riau
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PKs	Pabrik Kelapa Sawit

PKU	Pekanbaru
PDI-P	Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan
PT.API	Perusahaan Terbatas Adei Plantation Industry
PTPN	Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara
PUOD	Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah
PMA	Penanaman Modal Asing
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
PWI	Persatuan Wartawan Indonesia
PR	Perkebunan Rakyat
PU	Pekerjaan Umum
Rekom	Rekomendasi
RENSTRA	Rencana Strategis
RTM	Rumah Tangga Miskin
RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RTRWP	Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi
RTRWK	Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
Rohul	Rokan Hulu
Rohil	Rokan Hilir
SDA	Sumber Daya Alam
Setda	Sekretariat Daerah
SKT	Surat Keterangan Tanah
Tapem	Tata Pemerintahan
TBM	Tanaman Belum Menghasilkan
TBS	Tandan Buah Segar
TGHK	Tata Guna Hutan Kesepakatan
TP3D	Tim pembina Proyek-Proyek Perkebunan Provinsi Daerah Tingkat I Riau
Toma	Tokoh Masyarakat
TPSLP	Tim Penyelesaian Sengketa Lahan Perkebunan
UUPK	Undang-undang Pokok Kehutanan
UPP	Unit Pelaksana Proyek
Wapangkowilhan	Wakilpanglima Komando
Walhi	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
YPTN	Yayasan Pengembangan Tanah Nusantara

# **BAB I.**

## **PENDAHULUAN**

### **1.Latar belakang**

Fenomena yang paling dinamik sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi dalam konteks percepatan dan perluasan pembangunan adalah semakin maraknya konflik berbasis kebijakan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) terutama perkebunan kelapa sawit. Berbagai studi sudah dilakukan diantaranya Casson (2000), Hidayat (2001), Almasydi (2003), dan Khairul (2009-2011) menunjukkan bahwa konflik ini tidak hanya melibatkan pemerintah (Daerah), perusahaan, masyarakat lokal, tetapi sudah melibatkan dunia internasional. Secara faktual konflik itu terlihat antara lain dari friksi antara gubernur dan wakil gubernur Riau, 2005 (*Riau Tribune*, 20,2005), dan konflik masyarakat dengan kelompok internasional misalnya *green feace*

Secara faktual nampak bahwa konflik semakin banyak dan spektrumnya semakin meluas. Pengamatan awal menimbulkan dugaan bahwa konflik ini berkaitan dengan formulasi dan implementasi kebijakan publik mengenai perkebunan kelapa sawit. Usulan penelitian ini bermaksud meneliti masalah pemetaan dan strategi sinergi formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi. Untuk menelaah proses kebijakan itu, dikaji proses kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I. Studi ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa kebijakan publik adalah akibat dari pergulatan politik. Sebab pergulatan politik akan menghasilkan siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana seperti yang ditulis oleh Lasswell (1936).

## **2.Tujuan.**

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini berusaha untuk menjawab pertanyaan pokok penelitian sebagai berikut, yaitu sinergi dan strategi kebijakan seperti apakah yang dapat mengelola konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I di Riau 2006-2011? Dalam tahun pertama ini, pertanyaan pokok tersebut dapat dirinci secara lebih spesifik adalah sebagai berikut: Siapa saja aktor terlibat dalam proses kebijakan itu? Apa tujuan dan kepentingan masing-masing aktor? Bagaimanakah para aktor mengorganisir diri dan berkoalisi?, dan apa yang menjadi sumberdaya politik para aktor lokal tersebut dalam mendapatkan legitimasi?

Penelitian ini bertujuan menemukan model deskriptif sinergi dan strategi formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi dengan mengambil kasus pengelolaan konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I di Riau tahun 2006-2011. Penelitian tahun pertama ini bertujuan mengidentifikasi: (1) Siapa saja aktor-aktor lokal dan apa saja kepentingannya;(2) Apa preferensi politik para aktor dalam memilih kebijakan; dan (3) bagaimana koalisi serta interaksi aktor dengan kelompok-kelompok sosial lainnya di Riau dalam membangun legitimasinya. Hasil studi tahun pertama ini diharapkan bisa menjadi dasar untuk merekonstruksi model sinergi dan strategi kebijakan disentralisasi dalam kaitan pengelolaan konflik kebijakan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

## **3.Urgensi Penelitian.**

Seperti yang terjadi pada masyarakat politik lain, sejarah perpolitikan elit di Riau umumnya diwarnai pergulatan kepentingan terutama yang berkaitan

sumber daya alam (SDA) lokal. Riau yang kaya SDA tetapi hasilnya lebih banyak dimanfaatkan oleh Pusat. Kondisi ini membuat masyarakat Riau kecewa. Kekecewaan itu memuncak kembali masa diterapkannya kebijakan otonomi daerah (OTDA) dan puncaknya ketika dirumuskan dan diterapkannya kebijakan kelapa sawit K2I.

Sejak tingkat wacana hingga penerapan, kebijakan kebun K2I kelapa sawit menimbulkan perdebatan panjang di Riau. Pergulatan tidak hanya terjadi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, akan tetapi friksi juga terjadi dengan aktor internasional. misalnya perusahaan multi nasional (MNC). Aktor ini berkepentingan atas prospek pasar tingkat domestik dan dunia seperti yang dikampanyekan Pemerintah Pusat. kebutuhan akan biofuel yang semakin tinggi.

Selain itu, dukungan terhadap kebijakan Sawit K2I disampaikan pula oleh Ketua Komisi-B DPRD-Riau. Namun, hingga tahun 2011 kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I ini belum juga terealisasi secara optimal. Dalam kondisi demikian, justru yang muncul reaksi keras dari para pemimpin politik atau aktor masyarakat Riau. Sebelum OTDA yang melakukan aksi terbatas hanya Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Birokrasi Daerah. Setelah OTDA, aktor lokal yang melakukan aksi semakin beragam. Tokoh-tokoh yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi sangat vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok (LSM) Lembaga Swadaya Masyarakat, gerakan massa, dan kelompok lainnya seperti Riau Merdeka.



Disharmonis kebijakan publik ini telah memunculkan fenomena ekonomi-politik lokal yang menarik untuk diamati lebih dalam. Dan inilah yang mendorong penulis untuk mempelajari sinergi formulasi dan implementasi kebijakan desentralisasi. Untuk mengkajinya ditelaahlah proses pergulatan politik lokal kaitan dengan isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. Dengan tuntunan literatur ekonomi-politik, yang dikembangkan oleh Jeffrey A. Frieden, analisis ini berusaha mengidentifikasi siapa aktor, tujuan dan kepentingannya masing-masing, menggambarkan preferensi aktor mengenai kebijakan, mendeskripsikan bagaimana aktor melakukan konsolidasi internal dengan memanfaatkan sumberdaya ekonomi dan politik, dan menguraikan interaksi dan koalisi aktor dengan lembaga-lembaga informal lainnya. Seperti yang diungkapkan (Frieden,2000: 31-37) :

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

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

arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian politik lokal dan kebijakan publik dalam konteks percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi Indonesia 2011-2025.

Dalam penelitian ini, Riau pada tahun 2006-2011 dijadikan fokus kajian karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, karena Riau menjadi salah satu sasaran utama penerapan kebijakan kelapa sawit yang intensif, maka daerah ini menghasilkan pertumbuhan kelapa sawit yang sangat pesat (Anne Casson,2000:1-2). Pertumbuhan kebun yang cepat itu dapat dilihat dari penambahan luas areal, jumlah produksi (*Kompas*,28 Februari 2006), dan jumlah perusahaan (Riau Pos, 11 Maret,2005). *Kedua*, sejak tahun 2006 wilayah-wilayah yang dimekarkan dari 7 menjadi 16 Kabupaten/kota, terjadi pergeseran wewenang pengelolaan sumberdaya alam, yang semula didominasi pemerintah pusat, banyak dialihkan ke pemerintah daerah.

## **BAB II.** **TINJAUAN PUSTAKA DAN ROADMAP**

### **1. Tinjauan Pustaka**

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

Robert H. Bates (1981) melakukan penelitian mengenai kaitan antara proses kebijakan dengan krisis pertanian di Afrika. Untuk menjelaskan itu, Bates melakukan analisis terhadap para pembuat keputusan dengan menerapkan asumsi bahwa kebijakan publik itu adalah akibat dari pergulatan politik antar aktor.

Analisis Bates menunjukkan kaitan antara kebijakan pertanian yang dibuat oleh pemerintah di Afrika dengan dinamika hubungan antar kelompok kepentingan dalam arena politik. Salah satu kelompok itu, yaitu konsumen dan produsen di kota, yang memiliki banyak pengaruh terhadap system politik. Sedangkan kelompok yang lain, yaitu penduduk pedesaan, terutama petani kecil, tidak punya pengaruh terhadap politik karena mereka tidak mampu mengorganisasikan diri untuk melakukan tindakan kolektif. Studi Bates

menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan pertanian merupakan hasil interaksi politik antara pemerintah dan produsen perkotaan.

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

strategis, yaitu tidak menyangkut isu keamanan nasional dan isu politik tingkat tinggi lainnya, proses pembuatan kebijakan itu bisa mentolerir pengaruh dari luar. Studi Emmerson mengenai proyek industri di Sumatera, pengkajian Liddle mengenai kebijakan pertanian beras dan gula, dan penelitian McIntyre mengenai kebijakan pemerintah dalam regulasi industri tekstil, farmasi dan jasa asuransi, yaitu sektor-sektor penting dalam ekonomi tetapi tidak menyentuh isu politik-keamanan, menunjukkan bahwa perpolitikan Orde baru cukup pluralistik. Beberapa kelompok kepentingan bisa memmpengaruhi hasil akhir proses kebijakan publik. Dinamika perpolitikan kelompok itu tercermin dalam proses kebijakan itu. Hasil akhir proses kebijakan itu tidak hanya ditentukan secara sepihak oleh pemerintah. Liddle menyebut fenomena ini sebagai "*restricted pluralism*". Berlangsung perpolitikan yang pluralis, tidak sekadar manolitik, tetapi terbatas hanya dalam sektor-sektor yang non-politik dan non-keamanan (MacIntyre,1991: 16-18).

Dalam perpolitikan pluralistik, batas-batas aktor bersaing memperjuangkan kepentingan masing-masing dan memperebutkan sumberdaya politik yang ada sangat mudah dikenali dalam perpolitikan Indoneisia di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Kekuatan suatu kelompok kepentingan diukur berdasarkan banyaknya anggota, kekayaan, kemampuan organisasional, dsb. Kelompok-kelompok kepentingan dibatasi oleh sistem politik yang otoriter pada waktu itu. Otoriterisme itu memungkinkan Presiden Soeharto untuk bersikap otonom dari pengaruh kelompok-kelompok kepentingan di dalam birokrasi maupun di luarnya. Otonomi pemimpin yang bertindak sebagai personafikasi

negara itu membuat proses pembuatan kebijakan yang digambarkan oleh kaum pluralis sebagai ” *limited pluralism*”.

Studi ekonomi-politik lainnya yang berkaitan dengan perkebunan kelapa sawit dilakukan oleh Anne Casson . Hasil penelitian Casson (2000) menunjukkan bahwa Kelapa sawit merupakan salah satu subsektor pertanian yang paling dinamis di Indonesia. Areal perkebunan kelapa sawit meningkat dari 106.000 ha akhir 1960-an menjadi 2,7 juta ha pada tahun 1997. Pertumbuhan kelapa sawit yang pesat ini didorong oleh faktor kebijakan ekonomi pemerintahan Soeharto. Kebijakan ekonomi ini mendorong keterlibatan sektor swasta 1986-1996. Pemerintah menyediakan kredit dengan bunga rendah dalam pengembangan perkebunan, penanaman baru dan pembelian fasilitas pengolahan buah sawit. Pemerintahan Habibie melanjutkan kebijakan perkebunan pemerintahan Soeharto. Dalam studi ini Riau dipandang sebagai daerah ”baru” perkebunan kelapa sawit yang terpesat perkembangannya di Indonesia.

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

tokoh/kelompok yang memiliki sumber akses uang, dan yang penting lagi aksesnya kepada aparat kekerasan.

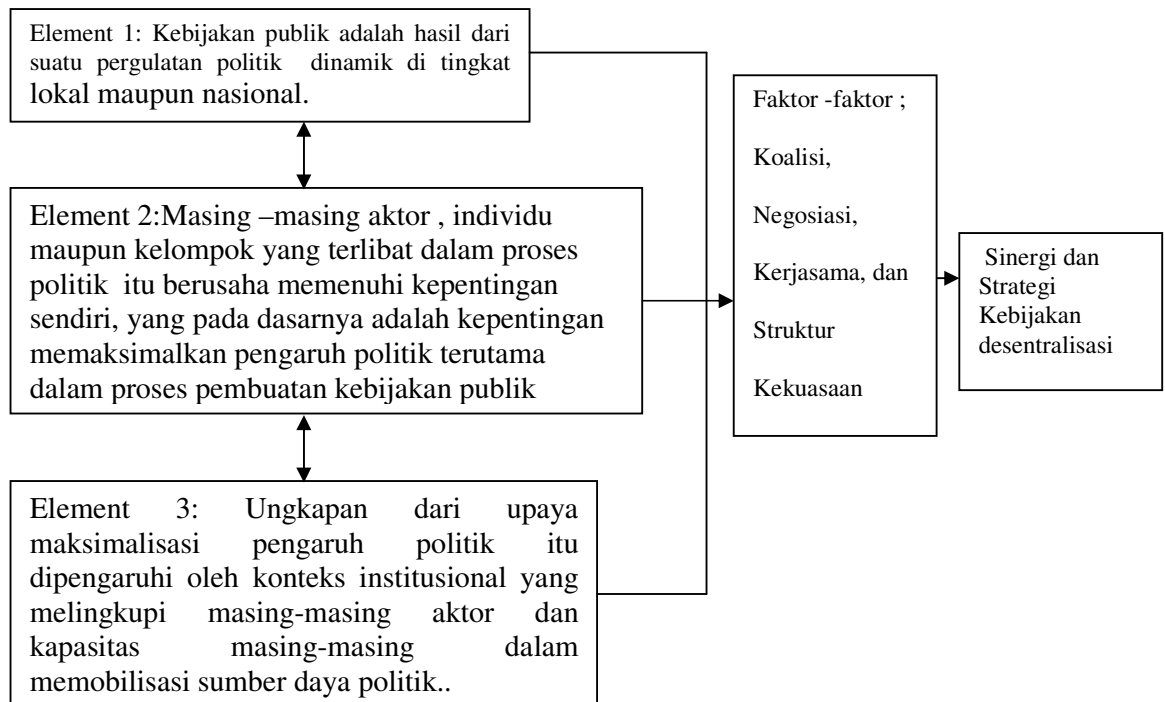
Sementara itu, Mubyarto (1990) melakukan penelitian mengenai kebijakan ekonomi kaitannya dengan perkembangan ekonomi masyarakat Riau . Analisis studi ini menunjukkan bahwa ekonomi masyarakat Riau terbagi kepada tiga subsistem, yaitu: subsistem ekonomi moderen seperti perkebunan besar, subsistem ekonomi tradisional agraris tradisional seperti perkebunan kecil, dan subsistem ekonomi penduduk asli Riau daratan seperti orang sakai, talang mamak , suku laut. Dalam kondisi seperti itu, di Riau terjadi pertumbuhan yang tidak seimbang antara perkebunan besar kelapa sawit dengan perkebunan kelapa sawit rakyat.

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

Berbagai studi diatas pada dasarnya memfokuskan diri pada isu harmonisasi kebijakan. Perbedaan diantara studi diatas, yaitu Bates (1981) menekankan pada kebijakan pertanian, MacIntyre (1991 dan Liddle (1991) menekankan bahwa proses pembuatan keputusan tidak kedap dari pengaruh luar birokrasi, Casson (2000) lebih memperhatikan kebijakan masa transisi rezim,

Hadiz (2002) memfokuskan diri pada kebijakn konteks kebangkitan politik lokal, Mubyarto (1990) pada kebijakan ekonomi, dan Agus Mandar (2004) pada konflik tanah ulayat di daerah. Kajian-kajian itu banyak membahas sisi untung-rugi ekonomis kebijakan perkebunan dan pergulatan kepentingan di tingkat lokal Penelitian yang diusulkan ini fokusnya pada formulasi sinergisitas kebijakan antar sektor di tingkat lokal yang menggunakan isu kebijakan perkebunan kelapa sawit sebagai pintu masuk. Studi mengenai perkebunan selama ini tidak mengkaitkannya dengan persoalan politik lokal. Karena itu, penulis berharap agar studi ini mempunyai arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia.

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



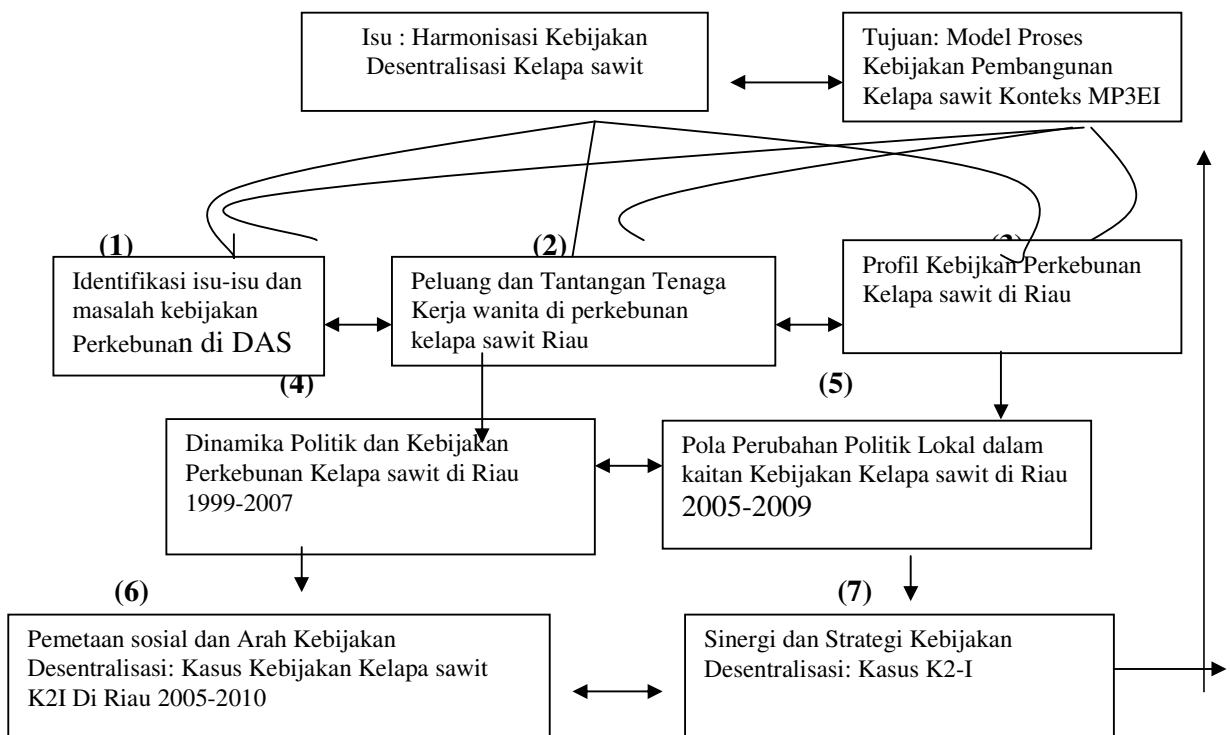


Sejak tahun 2001, penulis telah melakukan kajian yang terkait dengan isu kebijakan desentralisasi terkait kelapa sawit diantaranya; pertama, dinamika politik dan kebijakan kelapa sawit di Riau. Kajian ini sudah dibukukan "politik dan sawit", Alaff Riau tahun 2011. Studi ini menunjukkan bahwa ada banyak kebijakan pusat ketika diterapkan di tingkat lokal berbenturan dengan kepentingan lokal misalnya hutan dan kepemilikan lahan. Kedua, penulis juga sudah terlebih dahulu mengkaji tentang isu-isu kebijakan dan masalah perkebunan kelapa sawit di Riau tahun 2000 telah dibukukan tahun 2010. Studi ini menunjukkan ada banyak isu dan problem yang dirumuskan secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda. karena posisi mereka berbeda-beda. Dalam tahun 2009, penulis kembali mengkaji pola perubahan politik lokal di Riau dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit. Hasil studi berupa buku ajar mata kuliah "ekonomi-politik" fisip-UR. Studi ini menunjukkan bahwa sejak diterapkannya OTDA dan desentralisasi politik di Riau telah berbeda dengan masa sebelum OTDA, meskipun dalam banyak hal masih tetap sama misalnya disharmoni kebijakan..

Penelitian sinergi dan strategi kebijakan desentralisasi lintas kementerian: studi kasus kebijakan kelapa sawit K2I tahun pertama ini mendapatkan informasi mengenai para pihak yang terlibat dan arah interaksi para aktor yang terlibat penyusunan kebijakan, bagaimana aktor mencapai kepentingannya?, bagaimana aktor memobilisasi sumberdaya sosial, ekonomi, dan politik?, bagaimana para aktor lokal berkoalisi, apa yang menjadi preferensi politiknya dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan? Hasil analisis ini akan diharapkan dapat membuat pemetaan sosial terkait sinergisitas dan strategi kebijakan dalam pengelolaan

konflik sumberdaya alam. Dalam tahun pertama ini, studi ini diharapkan dapat membuat pemetaan sosial para aktor, kepentingannya, basis institusional dan sumberdayanya. Sehingga selanjutnya dengan mudah menentukan strategi yang dapat ditempuh dalam mensinergikan kebijakan desentralisasi DAS. Secara lebih sederhana dapat digambarkan melalui *road map* penelitian dibawah ini:

## 2. Road Map Penelitian



## 3. MANFAAT PENELITIAN

Berdasarkan analisis politik dari studi-studi diatas , penulis berharap akan dapat memberikan sumbangan akademik maupun praktis yang dapat diterapkan untuk menyelesaikan masalah strategis berskala nasional. Sumbangan pertama, dalam tahun pertama diharapkan berupa pemetaan sosial-politik terkait isu sinergisitas kebijakan kelapa sawit era desentralisasi yang diterapkan di Indonesia.

Sumbangan kedua, untuk studi yang akan dilakukan ini adalah publikasi jurnal terakreditasi nasional , dan buku ajar atau referensi, informasi atau rekomendasi ini diharapkan dapat membantu pemerintah (Daerah), swasta dan masyarakat dalam mempercepat dan memperluas pembangunan ekonomi masa depan. Selanjutnya, kegiatan tahun kedua diharapkan dapat menemukan strategi yang rasional dalam formulasi dan implementasi kebijakan kelapa sawit.Strategi yang diharapkan mampu mendorong efisiensi percepatan pembangunan ekonomi. Pada tahun ketiga kegiatannya berupa pembuatan model dan pemodelan sinergi kebijakan kelapa sawit di Indonesia.

### **BAB III.**

#### **METODE PENELITIAN.**

Jenis penelitian ini adalah studi kasus (*case study*) ( K.Yin,1994:1-15). Alasan penulis menggunakan metode ini ialah: *pertama*, studi sinergi dan strategi kebijakan desentralisasi kasus kebijakan perkebunan kelapa sawit melibatkan banyak variabel. Dalam kondisi seperti itu , sedikit variabel yang dapat dikontrol secara jelas. Untuk mengatasinya, dipilihlah strategi penelitian studi kasus. *Kedua*, metode studi Kasus memiliki keunggulan dibandingkan dengan metode lain, karena secara khusus memfokuskan pada kasus di daerah tertentu. Sehingga metode ini cenderung terfokus, detail, objektif, dan lebih terarah secara sistimatis ( K.Yin ,1994: 101).

#### **1. Teknik Pengumpulan Data.**

Dalam rangka memenuhi kebutuhan analisis penelitian ini, data yang diperlukan meliputi; kondisi perpolitikan Riau sesudah 2006, sejarah perkebunan kelapa sawit di Riau, pilihan-pilihan kebijakan perkebunan masing-masing aktor lokal 2006-2011, Koalisi aktor dengan lembaga-lembaga sosial. Sumber data baik data sekunder maupun primer. Sumber data skunder diperoleh dari bahan dokumen yang berkaitan dengan perkebunan kelapa sawit, baik dicetak ataupun elektronik. Sumber data sekunder ini adalah; laporan penelitian, jurnal ilmiah, buku-buku, Peraturan perundangan baik berupa Undang-undang, Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan, Keputusan Menteri Pertanian, Peraturan Daerah yang mengatur perkebunan kelapa sawit di Riau, surat kabar Riau Pos, Riau Tribune, Riau Mandiri, Kompas, majalah Eksekutif, Tempo, peta lokasi,

brosur, selebaran, risalah rapat, data direktori perusahaan perkebunan yang diterbitkan Badan Pusat Statistik (BPS), dan bahan yang bersumber dari websites internet.

Selanjutnya, dalam penelitian kedua ini sumber data primer difokuskan kepada hasil wawancara mendalam dengan tokoh-tokoh di tingkat kabupaten yang mengetahui sejarah dan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Riau yang berada pada empat wilayah Kabupaten yang dianggap memiliki luas lahan sawit terbesar; Rokan Hulu, Kampar, Kuantan Singingi, dan Siak. Tujuan wawancara itu adalah: *Pertama*, untuk mengungkapkan dukungan masing-masing aktor terhadap pilihan kebijakan perkebunan kelapa sawit; *Kedua*, untuk mengumpulkan data lebih lengkap mengenai elit kebijakan perkebunan; dan *Ketiga*, untuk memperoleh pemahaman tentang bagaimana aktor mengorganisir diri dan berkoalisi dengan kelompok social lain . Sebelum memilih aktor lokal terlebih dahulu perlu menyusun peta sementara elit lokal. Secara umum kajian ini membagi dua kategori aktor konteks lokal, yaitu aktor pemerintah dan non-pemerintah. Aktor pemerintah di tingkat Kabupaten seperti: Bupati, sekretaris Daerah, Kepala Dinas perkebunan, Kepala Dinas kehutanan, Badan pertanahan nasional (BPN), Ketua atau anggota DPRD Kabupaten, tokoh bisnis, tokoh politik, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, perbankan, pengusaha swasta perkebunan (domestik), pengusaha Negara perkebunan, dan perorangan yang berhubungan dengan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit di empat kabupaten Riau.

Pengusaha-pengusaha dan perusahaan perkebunan besar dipilih berdasarkan kriteria-kriteria berikut. *Pertama*, hubungan mereka dengan para birokrat, atau beberapa pejabat pemerintah (Daerah) yang berkuasa, partai politik, politisi, elit yang berpengaruh, yang masing-masing berakibat pada proses kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. *Kedua*, posisi atau reputasi yang mereka miliki pada tingkat lokal sebagai pelaku usaha perkebunan. *Ketiga*, tindakan-tindakan Aktor dalam mengorganisir diri. *Keempat*, keberhasilan operasional usaha sejak berdirinya perusahaan.

Selain itu, data primer diperoleh juga melalui observasi langsung dengan membuat kunjungan lapangan kepada peristiwa yang terkait isu kebijakan kelapa sawit. Observasi ini meliputi, seperti rapat terbuka, pertemuan, demonstrasi, kunjungan ke lokasi perkebunan. Tujuan observasi ini adalah untuk memotret kondisi lingkungan politik yang relevan dan memuat karakteristik kasus (K.Yin,1994:113). Dalam observasi ini data diperoleh berupa: foto, selebaran, catatan, naskah orasi atau pidato aktor, pesan spanduk.

## **2.Teknik Analisa Data**

Data yang dikumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan pendekatan *Modern Political Economy* yang memuat empat langkah seperti yang dijelaskan Frieden (1991) yaitu, analisis dilakukan dalam empat langkah sesudah dimodifikasi demi penyesuaian dengan konteks penelitian ini: *Pertama*, mengidentifikasi para aktor dalam berinteraksi yang “mendukung” atau yang “menolak” dalam wacana dan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Riau, dan menentukan apa yang menjadi tujuan dan kepentingannya. Langkah ini

mengasumsikan para aktor adalah individu atau institusi yang berupaya memaksimalkan utilitas, dan melakukan perhitungan keuntungan dan kerugian sebaik-baiknya dalam mencapai tujuan. Aktor-aktor tersebut baik yang berasal dari kalangan birokrasi seperti Gubernur, Bupati, Dinas perkebunan, Dinas Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional (BPN), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) perivinsi Riau. Selain itu akan dianalisis juga perilaku aktor dari kalangan Perusahaan pengembang kebun sawit K2I misalnya PT.Eka Gerbang.

*Kedua*, menggambarkan proses preferensi masing-masing aktor mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit yang akan diterapkan di Riau. Sebagaimana diketahui bahwa terdapat setidaknya empat pola kebijakan pengembangan kelapa sawit yakni Pola ; Perkebunan Besar Swasta, Perkebunan Besar Negara, Perkebunan Rakyat,Perusahaan Inti Rakyat (PIR),dan perkebunan K2I. Dari lima pola tersebut dalam pelaksanaannya terdapat paling tidak empat isu utama yang terkait dengan kebijakan perkebunan, yaitu; pertanahan, lapangan kerja, teknologi, dan lingkungan. Dalam menentukan pilihan-pilihan terhadap penanganan isu-isu ini para aktor digambarkan sebagai pihak yang suka pada pola yang dapat memaksimalkan keuntungannya.

*Ketiga*, mendiskripsikan bagaimana para aktor berkoalisi dalam mencapai tujuan. Koalisi ini dilakukan dalam rangka memperkuat daya tawar terhadap kelompok lain. Para aktor mengkrompomikan kepentingannya dengan aktor atau kelompok lainnya. Langkah ini antara lain bertujuan untuk mendapatkan dukungan dalam memperkuat koalisi. Dalam kasus pembangunan kelapa sawit di Riau. Kelompok yang ”mendukung” perolehan ”hasil” kelapa sawit baik yang

berasal dari kalangan pemerintah Daerah maupun swasta melakukan konsolidasi. Tujuannya agar dapat meyakinkan pihak yang menolak "rejeji" pembangunan kelapa sawit pada akhirnya dapat menerima.

*Keempat*, menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi para aktor berinteraksi dengan lembaga-lembaga sosial lainnya dalam rangka memperjuangkan kepentingan untuk mencapai tujuan. Apakah memakai pendekatan "bergaining", "persuasi", atau "komando". Aktor yang responnya "mendukung" pembangunan perkebunan kelapa sawit baik dari Pemerintah Daerah maupun Swasta mempunyai sumber daya ekonomi-politik besar berkemungkinan melakukan tawar menawar atau "tekanan" kepada aktor atau kelompok yang responnya "menolak" kebijakan atau "hasil" perkebunan kelapa sawit yang diperoleh masyarakat Riau. Adapun kerangka analisis yang dipakai dalam studi ini divisualisasikan melalui diagram berikut ini:



KERANGKA ANALISIS SINERGI DAN STRATEGI FORMULASI DAN IMPLEMENTASI  
KEBIJAKAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT  
DI RIAU 2006 – 2011

	KELOMPOK 1		KELOMPOK 2		KELOMPOK 3	
	MENDUKUNG		MENDUKUNG DENGAN SYARAT		MENOLAK	
	PEMERINTAH	NON-PEMERINTAH	PEMERINTAH	NON-PEMERINTAH	PEMERINTAH	NON-PEMERINTAH
Aktor						
Kepentingan						
Basis Institusional						
Sumber daya Politik						

## **BAB IV**

### **KONTEKS SOSIAL, KULTURAL DAN PERPOLITIKAN RIAU**

Untuk memahami sinergi dan strategi kebijakan perkebunan di Indonesia sejak 2006 melalui penelaahan terhadap perpolitikan lokal di Riau melalui studi tentang pemetaan sosial isu kebijakan politik mengenai perkebunan kelapa sawit, kita harus mempunyai gambaran tentang konteks sosio-politik dari masalah tersebut. Dalam bab ini diketengahkan argumen bahwa sinergi dan strategi kebijakan desentralisasi di Indonesia sejak otonomi daerah berbeda dengan strategi kebijakan publik di masa sebelumnya. Oleh karena itu, dibutuhkan terobosan dalam rangka percepatan pertumbuhan ekonomi Indonesia. Model sinergi dan strategi kebijakan seperti apakah yang menghasilkan harmonisasi kebijakan, untuk itu dipelajari kasus formulasi kebijakan kelapa sawit K2-I Riau..

Karena itu dalam bab ini hendak diketengahkan konteks sosial, politik, dan ekonomi yang dapat mewarnai sinergisitas kebijakan kelapa sawit K2-I Riau 2005-2010. Secara lebih rinci bahasan tersebut meliputi; (A), Perkembangan Sosio-Politik Riau; (B) Ekonomi-Politik Perkebunan Kelapa Sawit K2-I. Untuk mengorganisir bab ini akan dimulai dengan bahasan sebagai berikut :

#### **A. KONDISI SOSIO-POLITIK RIAU**

##### **1. Demografi**

Secara demografis, DI Riau terdapat sepuluh etnik suku, dimana etnik yang dianggap asli adalah suku melayu. Adapun kesepuluh suku tersebut adalah

Melayu, Jawa, Minangkabau, Batak, Bawean, Bugis, Banjar, Buton, Flores , dan etnik keturunan Cina. Suku Melayu di Daerah ini merupakan warisan dari salah satu kerajaan melayu. Sejalan dengan perkembangan pembangunan selama OTDA terutama sub-sektor perkebunan kelapa sawit jumlah penduduk bertambah sedemikian pesat. Migrasi penduduk dari luar Riau tersebut umumnya didorong oleh alasan ekonomi (Pemda Riau,2003:23). Dari data penduduk BPS tahun 2000 tercatat 206.514 orang masuk ke Riau berasal dari Sumatera Utara, Sumatera barat, Jawa Tengah, dan daerah lainnya di Indonesia.

Dari data sensus BPS tahun 2000 jumlah penduduk Riau berjumlah 4.733.948 jiwa dengan rincian 2.405.283 penduduk laki-laki dan 2.328.665 penduduk perempuan. Dalam perkembangannya, jumlah penduduk bertambah menjadi 5.543.031 jiwa dengan kepadatan penduduk 62,51 jiwa/km<sup>2</sup>. Dari data penduduk ini terlihat bahwa selama tahun 2000-2012 penduduk Riau telah tumbuh rata-rata 4,46 % setahun. Laju pertumbuhan penduduk Riau ini adalah termasuk angka pertumbuhan yang tinggi di Indonesia. Selanjutnya, Jumlah penduduk Riau yang relatif besar dengan wilayah relatif mudah dijangkau merupakan pasar yang baik bagi berbagai hasil industri (termasuk komoditi kelapa sawit). Kondisi ini akan mendorong pula para pemilik modal untuk menanamkan modalnya di provinsi Riau. Untuk memberikan gambaran tentang perkembangan penduduk sepanjang 2005-2010 dapat dilihat dari tabel dibawah ini :

Tabel II.2.  
Jumlah dan Kepadatan Penduduk Provinsi Riau tahun 1998-2012

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Pertumbuhan	Kepadatan (Jiwa/Km <sup>2</sup> )
1998	4.122.146	(1990-2000)	44
1999	4.212.796	3,84	44
2000	4.755.176	-	50
2001	4.901.242	(2000-2002)	52
2002	5.307.863	3,73	56
2003	4.125.295	3,8	58
2004	4.491.393	3,9	
2005	4.614.930	3,94	
2010	4.764.205		50,29
2012	5.43.031	4,46	62,51

Sumber: Distransduk Riau (2005), BPS (2012)

## 2. Politik dan Pemerintahan.

Riau, dibentuk menjadi provinsi setelah Pemerintah Pusat membagi provinsi Sumatera Tengah menjadi tiga provinsi melalui Undang-undang Darurat Nomor 19 tahun 1957, tanggal 9 Agustus 1957 ([http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah Riau](http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Riau)). Proses pembentukan daerah ini berlangsung dalam arena pergulatan kepentingan yang melibatkan sejumlah aktor Pusat dan Daerah Riau. Para aktor lokal berjuang dalam waktu yang cukup panjang yaitu sekitar 6 tahun dari tanggal 17 November 1952 sampai dengan 5 Maret 1958. Dalam kaca Pemerintah Pusat, Riau memiliki karakteristik kondisi geografis yang strategis dan kandungan sumber daya alam (SDA) yang melimpah. Kendali terhadap Riau bisa dipegang Pusat bila gubernur Riau ditentukan oleh Jakarta dan mendapat kepercayaan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat (Rauf,2002:33 ). Sementara itu, Aktor dan masyarakat Riau memiliki keinginan kuat agar kekayaan SDA yang ada dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan

perjuangan itu, para aktor ini berharap putra-putri terbaik daerah dapat memimpin Pemerintahan di Daerah Riau. Dalam kondisi seperti inilah, berlangsung tarik-menarik kepentingan yang berbenturan berkaitan SDA antara para aktor di Riau.

Pada awal pembentukannya, Provinsi Riau memiliki luas 329.867 Km<sup>2</sup> yang terdiri atas daratan 94.561,6 Km<sup>2</sup> dan luas lautan 235.306 Km<sup>2</sup>. Di daerah ini terdapat 3.214 pulau besar dan kecil, panjang pantai timur 1.800 mil. Provinsi ini berada di selat Malaka dan berseberangan dengan Singapura sebagai pusat perdagangan dunia. Selain itu, Riau memiliki luas kawasan pasang surut 3,92 juta ha, dan kawasan hutan 9,2 juta ha. Provinsi ini amat kaya SDA. Tahun 1977, produksi pertambangan minyak bumi 943.500,45 barel/hari, Gas bumi 349.820.90 MCSF/hari, Timah 6.690.50 ton, Bouksit 808.749.00 ton, granit 2.527.398.48 M<sup>3</sup>, dan pasir 2.620.250.00 M<sup>3</sup> (Majalah Ekonomi Riau,2009:12), dan potensi perairannya. Berbagai SDA ini tersebar ke dalam wilayah swatantra tingkat II: Bengkalis, Kampar, Indragiri, Kepulauan Riau, termaktub dalam UU No.12 tahun 1956 (L.Negara tahun 1956 No.25) Kotapraja Pekanbaru, termaktub dalam Undang-undang No.8 tahun 1956 No.19.

Berdasarkan Keputusan Presiden tanggal 27 Februari 1958 No.258 diangkatlah Mr.S.M.Amin sebagai gubernur Riau pertama yang berkedudukan di Tanjung Pinang. Pelantikan gubernur ini dilakukan oleh Menteri dalam Negeri yang diwakili oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) Mr.Sumarman. Pelantikan ini dilakukan ditengah-tengah klimaks pemberontakan PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia) di Sumatera Tengah. Dalam masa PRRI Pemerintah Daerah Riau yang baru terbentuk banyak mencurahkan perhatian

dalam memulihkan keamanan di Riau. Sejalan terjadinya pemberontakan PRRI, kondisi perekonomian Riau pada waktu itu semakin tidak menentu. Lalulintas atau distribusi barang yang diperlukan masyarakat terutama di pulau-pulau tersendat-sendat. Pemda pada waktu itu secara perlahan-lahan mengatasinya dengan cara mendistribusikan barang melalui para pedagang karet dan kelapa kaya yang berdagang ke daerah-daerah yang membutuhkan di Riau.

Pada tingkat Kabupaten, pemerintah mulai membentuk Pemda Kabupaten di Riau Daratan. Pemda Kabupaten tersebut adalah: Pemerintah Kabupaten Indragiri berkedudukan di Rengat dengan Kepala Daerah/Bupati Tengku Bay. Sedangkan Kabupaten Bengkalis berkedudukan di Bengkalis dengan Kepala Daerah/Bupati dijabat oleh Abdullah Syafei. Dalam perkembangannya, politik lokal di Riau ditandai dengan dibentuknya filial kantor Gubernur Riau di Tanjungpinang dan di Pekanbaru. Kantor filial ini berfungsi menjalankan urusan-urusan adminsitratif Pemda. Lembaga ini dipimpin oleh Wan Abdurrahman dan dibantu oleh Wedana T.Kamaruzzaman.

. Dalam kaitan pembangunan perkebunan kelapa sawit, Pemerintah Pusat memberikan 66 Hak perusahaan Hutan (HPH) pada tahun 1967. Pusat memberikan HPH seluas 6.6 juta ha dari 9,2 juta ha hutan Riau kepada perusahaan besar di Jakarta. Tahun 1970, ketika izin Hak Guna Usaha (HGU) diberikan Pusat pada perusahaan besar di Jakarta, maka dumulailah perburuhan dan penghancuran penduduk Riau baik orang melayu yang sudah punya tanah secara turun temurun yang dikenal tanah ulayat maupun perburuhan pada penduduk setempat (Rab,2002:221-225).

Provinsi Riau setelah pemisahaan provinsi Riau Kepulauan terdiri dari 9 Kabupaten dan 2 Kota, meliputi 113 Kecamatan dan 1.476 Desa/kelurahan. Sebelum dibentuk provinsi Riau Kepulauan, Riau terdiri dari 11 Kabupatendan 4 Kota. Adapun kesembilan Pemerintah Kabubaten dan dua Pemerintah Kota tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel II.3.  
Jumlah dan Luas Kabupaten/Kota Sesudah Pemisahaan  
Provinsi Riau Kepulauan

No	Kabupaten-Kota		Luas (Km)	Ibu Kota
	Sebelum Pemekaran	Sejak 2000-2001-2009		
A1	Bengkalis	Rokan Hilir	8.882	Bagan Siapi-api
A2		Bengkalis	11.614	Bengkalis
A3		Siak	8.423	Siak
A4		Dumai	1.727	-
A5	Kampar	Kampar	9.957	Bangkinang
A6		Rokan Hulu	6.164	Pasir pangaraian
A7		Pelalawan	11.988	Pangkalan Kerinci
A8	Indragiri Hulu	Indragiri Hulu	8.148	Rengat
A9		Kuantan Singingi	7.656	Taluk kuantan
A10	Indragiri Hilir	Indragiri Hilir	11.606	Tembilahan
A11	Pekanbaru	Pekanbaru	446	-
A12	Kepulauan Meranti	Selat Panjang	?	Selat panjang

Sumber: BPS Riau Dalam Angka, 2007, 2011

Sementara itu, dalam pelaksanaan Pemilu 2004 di Riau opini dan isu-isu terhadap krisis kredibilitas pemerintah memuncak pada saat penyelenggaraan kampanye parta-partai politik selama dua minggu. Suasana politik pada saat kampanye yang mulai memanas memang cukup mengkhawatirkan. Karena kondisi ini sangat rentan terhadap tindak kekerasan (Pemda Riau,2003:IV-4).

Selain itu, sejak lahirnya UU No.9 tahun 1998 tentang Kemerdekaan Untuk Menyampaikan Pendapat, perkembangan jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di provinsi Riau mengalami peningkatan. Kondisi ini menandai

peningkatan kemampuan masyarakat daerah dalam mengorganisir diri baik yang tergabung dalam paguyuban, pemuka agama, tokoh adat, maupun perkumpulan sosial lainnya. Para tokoh kelompok lokal ini dapat saling bekerjasama dan berkoalisi dalam memperjuangkan kepentingan kelompoknya kepada Pemda. Sehingga fungsi pengawasan masyarakat terhadap Pemda dapat berjalan lebih baik dibanding masa sebelum 1999. Proses akumulasi kepentingan kelompok ini

Tabel II.6.  
Perkembangan Jumlah LSM di Provinsi Riau Tahun 1998-2003

Tahun	LSM	Yayasan	Organisasi
1998	12	3	5
1999	21	-	4
2000	24	-	1
2001	75	-	-
2002	27	-	-
2003	29	-	-

Sumber: Badan Infokom Riau, 2003.

menambah dinamik proses politik lokal pada waktu itu. Tabel yang di sajikan ini menggambarkan perkembangan jumlah LSM di provinsi Riau

misalnya dalam kurun waktu 1998-2003.

## B. KONTEKS EKONOMI-POLITIK KELAPA SAWIT

### 1. Sejarah Perkebunan K2-I.

Perkebunan K2-I adalah kawasan lahan yang dibangun oleh Pemda Riau bersama perusahaan pengembang perkebunan, dimana pesertanya masyarakat lokal yang diditetapkan dengan keputusan Bupati sebagai penerima hak pemilikan kebun. Menurut Pemda Riau, kebijakan lokal ini dilatar belakangi oleh kondisi kemiskinan, ketertinggalan pendidikan sumberdaya manusia (kebodohan) dan kelangkaan infrastruktur sosial ekonomi (yang disingkat K2-I). Dalam menghadapi tantangan itu, Rezim pemda dewasa ini mengklaim diri membuat



kegiatan-kegiatan pengentasan kemiskinan satu diantara kebijakan itu adalah perkebunan kelapa sawit K2I tahun 2005.

Tahun 2005 penduduk Riau berjumlah 4.614.930 jiwa dengan pertumbuhan 3,8%. Berdasarkan hasil penelitian Balitbang Provinsi Riau tentang kemiskinan jumlah masyarakat miskin di Riau tahun 2004 yaitu sebesar 1.008.163 orang atau 22,19% tergolong miskin. Sementara itu, jumlah rumah tangga miskin 231.508 keluarga (23.68%) dari 4.543.584 orang penduduk provinsi Riau . Berbeda dengan data kemiskinan yang dikeluarkan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Riau menyatakan bahwa  $\pm$  42 % penduduk Riau adalah penduduk miskin. Sementaa itu, pada tahun 2004 BPS Provinsi Riau mengeluarkan informasi kemiskinan bahwa terdapat 658,6 ribu penduduk miskin (14,67%) dari seluruh jumlah penduduk Riau (MughtarAhmad,2007:2). Adapun secara rinci data BPS tentang kemiskinan tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel.II.4. Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Riau tahun 2009

Kabupaten	KK Miskin	Penduduk Miskin	%Penduduk Miskin
01.Kuantan Singingi	<b>16,764</b>	<b>66,920</b>	<b>27.45</b>
02.Indragiri Hulu	<b>21,340</b>	<b>93,297</b>	<b>31.44</b>
03.Indragiri Hilir	<b>46,235</b>	<b>199,497</b>	<b>31.95</b>
04.Pelalawan	<b>10,064</b>	<b>40,631</b>	<b>18.39</b>
05.Siak	<b>13,331</b>	<b>62,715</b>	<b>21.91</b>
06.Kampar	<b>30,626</b>	<b>122,504</b>	<b>23.01</b>
07.Rokan Hulu	<b>17,878</b>	<b>71,006</b>	<b>20.84</b>
08.Bengkalis	<b>29,577</b>	<b>140,463</b>	<b>22.02</b>
09.Rokan Hilir	<b>21,155</b>	<b>95,932</b>	<b>21.76</b>
10.Pekanbaru	<b>16,158</b>	<b>76,841</b>	<b>10.91</b>
11.Dumai	<b>8,340</b>	<b>38,515</b>	<b>17.85</b>
<b>Provinsi Riau</b>	<b>231,468</b>	<b>1,008,163</b>	<b>22.19</b>

Sumber : Humas Pemda Riau,2009,2010

Formulasi kebijakan lokal K2-I bidang perkebunan terinspirasi juga oleh realitas sosial dalam kaitan kualitas SDM di Provinsi Riau masih cukup rendah. Tahun 2005, terdapat 54,76 % penduduk yang sampai tingkat SD. Penduduk usia 10 tahun keatas yang berpendidikan SD dan Tak Tamat SD sebanyak 54,23 %. Dilihat dari angka kelulusan perguruan tinggi juga masih rendah yaitu sekitar 3,44 %. Kondisi ini memperlihatkan rendahnya standar keahlian dan ketrampilan tenaga kerja yang berpengaruh pada rendahnya produktifitas. Selain itu, kelangkaan SDM itu ditunjukkan pula oleh terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan. Jumlah Bangunan SD/MI rusak berat 22 %. Jumlah Bangunan SD/MI rusak ringan 18,75%. Kemudian, Guru Pendidikan Dasar sekitar 15.000 orang untuk provinsi yang luasnya 107.932,71 Km<sup>2</sup> tersebar kedalam 9 Kabupaten & 2 Kota 148 Kecamatan dan 1.500 Desa/Kelurahan (Humas Pemda Riau, 2007: 13).

Problem klasik dalam Industrialisasi adalah penyediaan infrastruktur. Dalam skala nasional, untuk membangun infrastruktur yang memadai diperlukan biaya yang sangat besar. Namun, sejak krisis ekonomi pertengahan tahun 1997, pemerintah memiliki keterbatasan ekspansi fiskal (Tim Nasional BBN, 2007: 11). Pada hal kondisi infrastruktur Riau sangat terbatas. Sebagai gambaran, tahun 2005 kondisi Jalan\_Nasional yang tergolong baik hanya 43,65%, Sedang 47,79%, dan jalan yang Rusak 8,56%. Sementara itu, jalan Aspal 93,96%, jalan kerikil 0 %, dan jalan tanah 6,04%. Sedangkan, kondisi jalan\_Provinsi yang tergolong baik 37,52%, sedang 50,76%, dan jalan kerikil 32,02 %.

Menghadapi kondisi ini, Pemda Riau berharap melalui dana APBD Provinsi Riau, selain pembangunan dan peningkatan jalan dan jembatan secara

komprehensif juga dilakukan pembangunan jalan dan jembatan yang mendukung aksesibilitas masyarakat dan investasi menuju wilayah perkebunan. Kemudian, melalui Program dan Budget Sharing Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan pembangunan Infrastruktur Pedesaan khususnya jalan dan jembatan dengan melaksanakan pembangunan perkebunan kelapa sawit. Sesuai standar teknis yang disepakati pembangunan infrastruktur yang diperlukan dalam pembangunan kebun kelapa sawit seperti jalan/jembatan dan gorong-gorong.

Data sensus Pertanian tahun 2005, diketahui bahwa 24% rumah tangga miskin di Riau 70 % diantaranya bekerja pada sektor pertanian dan berada di daerah pedesaan (Sensus Pertanian,2003: ). Data ini menggambarkan secara umum bahwa sektor pertanian menjadi basis materiil kemiskinan di Riau. Sehingga sudah barang tentu fenomena kemiskinan ini ikut melatar belakangi munculnya ide kebijakan kebun K2-I di Riau. Selain Itu, gagasan kebun K2-I yang dikembangkan dipicu oleh adanya lahan tidur yang dikuasai oleh perusahaan sekitar 860.000 ha. Lahan tidur ini diharapkan Pemda dan Elit lokal dapat dijadikan lahan yang mendukung pelaksanaan program Kebun kelapa sawit K2-I. Gagasan pemanfaatan lahan ini sejalan dengan pernyataan Pemerintah Pusat melalui Dirjenbun (Riau Pos,Maret 2005:.. ).

Pernyataan diatas sejalan dengan data lahan seluas 600-800.000 ha eks Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang habis masa izinnnya di Riau. Lahan ini terkesan dibiarkan oleh Pemda. Pada hal lahan ini telah memberikan dampak sosial bagi masyarakat tempatan. Dampak lahan eks HPH diantaranya adalah terbukanya kemungkinan terjadinya kebakaran lahan dan hutan . Setiap tahun

terjadi bencana asap di Riau. Hal ini terbukti dari data temuan Riau Pos bahwa hutan dan lahan yang terbakar sebanyak 1,7 juta hektar (Riau Pos,2007:9). Sebahagian titik api teridentifikasi terjadi di lokasi Hutan Tanaman Industri (HTI) seluas 46.179 ha. Perkebunan kelapa sawit seluas 41.370 ha, dan hutan produksi (HPH) seluas 38.637 ha. Bulan Juli 2006, yang terbakar 84.204 ha. Kawasan hutan lindung tesso Nilo yg terbakar 2591 ha. Agustus 2006, taman nasional Tesso Nilo, yg terbakar 4.288 ha (Riau Pos.6 Januari 2007). Mengapa kebakaran hutan dan lahan terjadi? Menurut WWF-Riau disebabkan perencanaan pembangunan yg terfokus pada industri kehutanan dan perkebunan kelapa sawit skala besar. Sehingga tuntutan akan keberadaan lahan semakin tinggi, sementara lahan pertanian terabaikan.

Sudah barang tentu, kebijakan kebun K2-I tidak lepas dari pertimbangan prospek pasar kelapa sawit di tingkat domestik dan dunia. Permintaan dan penawaran akan komoditi kelapa sawit terus meningkat. Sebelum krisis, prospek bagi subsektor kelapa sawit di Indonesia nampak amat cerah, terutama sektor swasta, diaharapkan dengan cepat memperluas areal karena beberapa alasan (Casson,2000:277-281). Pertama, proses produksi CPO di Indonesia amat efisien. Karena hasil dari pohon relatif tinggi (Cosson,2000: 277) dan adanya potensi panen sepanjang tahun. Faktor-faktor tersebut ditambah tenaga kerja yang murah, iklim dan kondisi tanah yang menguntungkan terutama di Sumatera. Kemudian, persepsi bahwa Indonesia (termasuk Riau) memiliki banyak lahan yang belum dikembangkan, membuat biaya produksi minyak sawit lebih murah daripada minyak makan lainnya. Kedua, dari perspektif investor, pasar CPO

domestik dan Internasional nampak menjanjikan. Sebelum krisis ekonomi mendera Indonesia, kelapa sawit diproyeksikan akan menggantikan minyak biji kedelai sebagai minyak yang paling banyak di konsumsi di dunia pada tahun 2000. (Casson,2000: 277). Ketiga, pemerintah mewujudkan komitmennya pada subsektor minyak kelapa sawit dengan memberikan banyak insentif bagi investor domestik maupun asing. Tepat sebelum krisis, pemerintah telah menurunkan pajak ekspor bagi produk CPO dari pajak progresif menjadi 5 %, mempromosikan pengembangan kelapa sawit di Indonesia bagian timur melalui program KKPA, dan mengalokasikan lahan yang luas bagi pengembangan kelapa sawit.(Casson,2000:280).

Di Riau, kebutuhan Pasar CPO pada tahun-tahun akan datang tetap tinggi. Begitu juga keperluan akan biofuel juga akan tinggi. Ini didorong oleh kebijakan pemerintah melalui Perpres No.5 tahun 2005 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Inpres No.1 tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati ( biofuel ) sebagai bahan bakar lain. Inpres ini akan mendorong pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit besar-besaran di Daerah.. Berdasarkan RTRWP Riau Perda No.10 tahun 1994 disebutkan bahwa potensi areal perkebunan seluas 3.133.398 ha. Berdasarkan data Disbun Riau tahun 2005 luas lahan perkebunan kelapa sawit 1.340.035 Ha .Adapun produksi CPO sebesar 3.386.801 Ton, jumlah PKS 118 Unit dan nilai investasisebesar Rp. 47,312 Trilyun (Disbun Riau,2005: ).

Tabel.II.5. Luas Areal berbagai komoditas perkebunan dan penyebarannya pada Kabupaten/Kota sampai dengan tahun 2005.

No	Kabupaten/Kota	Luas Areal (Ha)				
		K.Sawit	Kelapa	Karet	Antan	Jumlah
1.	Kampar	219.033	2.793	84.567	5.635	308.028
2.	Rokan Hulu	338.661	1.819	68.426	2.206	411.112
3.	Pelalawan	197.356	25.212	25.187	2.044	249.799
4.	Bengkalis	90.808	47.653	58.932	59.474	256.867
5.	Rokan Hilir	136.606	5.944	38.861	1.184	182.595
6.	Siak	131.168	988	11.832	5.733	149.721
7.	Dumai	19.020	8.315	1.410	109	28.854
8.	Indragiri Hilir	77.787	495.297	3.092	18.630	594.806
9.	Indragiri Hulu	146.791	1.766	76.223	1.880	226.660
10.	Kuantan Singingi	128.169	6.324	130.635	4.179	269.307
	<b>Jumlah</b>	1.340.035,99	550.052,29	543.782,85	98.227,60	2.532.098,73

Sumber: Disbun Riau,2005.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ide kebijakan kebun kelapa sawit K2-I dipicu dalam jangka panjang oleh berbagai kepentingan ekonomi. Hal ini tampak jelas dari tujuan kebijakan ini yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal dan meningkatkan devisa negara. Namun, dalam implementasi Kebun kelapa sawit K2I, kepentingan ekonomi kelompok jangka panjang berhimpitan dengan kepentingan politik Elit lokal jangka pendek. Sejauh ini tampak dari keterlibatan para aktor, jaringan, arena, dan koalisis yang ada dalam runag lingkup Kebun sawit K2-I. Adapun ruang lingkup proses Kebun kelapa sawit K2-I yang diperdebatkan meliputi antara lain ; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit.

Selain itu, gagasan kebijakan kebun kelapa sawit K2-I tidak lepas dari harapan elit lokal dalam mengatasi munculnya konflik sosial di Riau. Konflik sosial ini muncul diduga kuat karena kebijakan perkebunan yang ada selama ini kurang relevan dengan kondisi dan karakteristik masyarakat di Daerah Riau. Oleh karena itu menurut BPN Riau untuk dapat menyelesaikan konflik lahan yang terkait dengan perkebunan kelapa sawit dibutuhkan konsep yang komprehensif. Konsep penyelesaian konflik lahan perkebunan yang dapat menjembatani kepentingan pihak-pihak yang terkait misalnya pengusaha perkebunan (swasta), masyarakat setempat, Pemda. Gagasan penyelesaian konflik lahan ini diharapkan menjadi model merumuskan kebijakan lokal di Riau.

Isu kebijakan perkebunan K2-I sudah bergulir sekitar tahun 2004. Dalam banyak hal ide kebijakan lokal ini dapat dibaca sebagai upaya menyelesaikan persoalan-persoalan konflik (termasuk konflik pertanahan) yang cenderung meningkat pada waktu setelah 1999. Setidaknya dalam tahun 1998-2005 terdapat 53 kasus tumpang tindih antara HPH dengan HTI, 150 antara HTI dengan perkebunan sawit, 33 kasus antara HPH dengan perkebunan, dan 9 kasus tumpang tindih lahan antara HPH dan HTI. (Zulfahmi, 2007:7-8).

Konsep Kebun K2-I itu dimulai dari ide penataan kembali luas areal perusahaan perkebunan swasta (PBS) kelapa sawit yang telah memiliki waktu operasi lebih dari 10 tahun keatas. Pendataan ini dilakukan oleh Disbun. Lahan kebun diperuntukkan bagi masyarakat tempatan, bukan "masyarakat yang memanfaatkan kesempatan" dikelola melalui pola kemitraan (seperti pola KKPA). Namun, Pola KKPA dilaksanakan dengan berbagai kelemahan di Riau misalnya

pola intinya dipelihara dengan baik, plasmanya justru dibiarkan tidak terawat .  
Kemudian, jumlah tanamannya pun tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka (Wawancara, Maret:2010). Oleh karena itu muncullah alternatif pola Kebun K2-I.

Tabel II.6  
Kontribusi Pendapatan Dari Perkebunan Kelapa Sawit

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

Sumber:GAKPI,dan Data Olahan,2007, 2010

## 2. Tujuan Perkebunan K2-I

Perpolitikan di Riau dalam periode 2003- sekarang ditandai dengan semakin kompleksnya persaingan politik diantara para aktor. Dinamika politik itu berpusat pada sumber petronase lokal. Dalam posisi sebagai Gubernur, rezim yang berkuasa menggagas konsep pengembangan kelapa sawit K2-I (Kemiskinan kebodohan dan Infrastruktur). Selama ini, instrumen kebijakan yang dikenal hanya bentuk sistim organisasi produksi perkebunan Pusat semacam PNP/PTP, PBS, KKPA, dan perkebunan rakyat. Kemudian muncul Keputusan



Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005 tentang Program K2I. Dalam mengatasi isu kemiskinan dipilihlah kebijakan kelapa sawit K2-I.

Tata cara pelaksanaan Kebun K2-I ini diatur melalui Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005. Dalam naskah itu, disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat naik secara bertahap mencapai US\$ 1.750/tahun antara lain melalui penguatan perkebunan rakyat. Untuk mencapai tujuan itu, RZ menugaskan Asisten Ekbang dan Kesra Setda Riau sebagai penanggungjawab, Ketua Bappeda Riau dan DPRD Riau membuat rencana serta alokasi pembiayaan program. Kemudian, Kepala Disbun Riau sebagai pihak teknis pelaksanaan, BPN Riau menyelesaikan sertifikasi hak atas tanah, dan Kepala BPI memberikan fasilitas penanaman modal. Kepala Dishut Riau bersama-sama BPN, Biro pemerintahan menyediakan lahan kebun. Kepala dinas Kimpraswil Riau melaksanakan rencana infrastruktur dan Kepala Biro Hukum dan Humas berserta Bupati/Walikota menetapkan kriteria petani penerima. Sedangkan yang mengatur pembiayaan program K2I adalah biro keuangan (Kep.Gubri No.Kpts.330/011/2005).

Akan tetapi, hingga tahun 2010 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan ini belum berjalan efektif. Menurut informan, sebetulnya proyek Kebun K2-I baru dimulai akhir 2006. Sedangkan pekerjaan lapangan dimulai menjelang 2007 (Azam,September,2007:8). Sementara itu, dalam kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan disebutkan bahwa untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Kenyataannya, hingga

tahun 2007 realisasi penggunaan anggaran baru 7% atau 15 % proyek baru terlaksana (Azam,September,2007:8).

Persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif dalam arena kebun K2-I. Persaingan itu terjadi baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2-I. Arena yang dipakai para aktor semakin banyak dan jaringan para aktor semakin tumpang tindih. Sejak kebijakan ini disyahkan sudah dua kali pergantian kepala Disbun Riau. Saling lempar tanggungjawab tidak hanya antara Kadis lama dan baru. Tetapi terjadi juga antara Kadis dan Wakadisbun yang membidangi kebun K2-I (Azam,September,2007:.6). Selain itu, hampir semua fraksi di DPRD Riau mempersoalkan kinerja Kebun K2-I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006.

Politik persaingan dalam arena kebun kelapa sawit K2-I semakin kompleks melibatkan aktor Pemprov , Pemkab, DPRD, dan Pengembang. Anggota Dewan mempersoalkan kesiapan Disbun. Sementara pengembang menilai Disbun sengaja menghambat kerja. Sedangkan dipihak Disbun mempersalahkan pihak pengembang yang bobot kerjanya tidak sesuai dengan dana yang telah terpakai (Azam,September,2007:.6). Singkat kata, para aktor lokal saling bergulat dalam arena kebun K2-I. Aktor yang berhasil membangun koalisi, negosiasi dengan kelompok informal akan memenangkan persaingan.

Program kebun sawit K2-I yang dicanangkan tahun 2005 didukung dengan anggaran APBD Riau selama lima tahun anggran. Untuk melaksanakannya secara teknis dilaksanakan oleh Disbun Riau. Disbun dalam hal ini melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan Disbun pada tingkat Kabupaten dan kota. Sebelum OTDA,

fungsi koordinasi ini berfungsi sebagai wahana koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten. Setelah OTDA, kerja koordinasi ini tidak lagi optimal.

### **3. Tantangan Perkebunan K2-I**

Tantangan yang sangat langsung dirasakan oleh Pemda, masyarakat, dan perusahaan perkebunan di Riau dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit K2I adalah persoalan pertanahan dan kesenjangan pengorganisasian sumberdaya perkebunan. Karakteristik persoalan pertanahan perkebunan kelapa sawit ini menyangkut misalnya penentuan calon lahan, konflik kepemilikan, dan dualisme kelembagaan petanahan di tingkat lokal. Sementara itu, tantangan dalam mengorganisir sumberdaya perkebunan kelapa sawit K2I misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas antara Provinsi dan Kabupaten .

pembangunan perkebunan kelapa sawit dilakukan melalui tujuh pola pengembangan yaitu perkebunan rakyat, perusahaan swasta, PBSN, KKPA, K2I, PIR, dan pola sagu hati. Terutama untuk bentuk pengelolaan perkebunan rakyat, dilihat dari sisi kepemilikan lahan dapat dirinci lagi. Pertambahan luas lahan Perkebunan Rakyat kelapa sawit dapat berasal dari hasil konversi kebun plasma PIR dan perkebunan rakyat swadaya. Sedangkan pengembangan perusahaan swasta dapat juga menambah luas lahan kebun kelapa sawit di Riau, yakni melalui HGU kepemilikan sendiri dan kebun inti. Selain itu, luas lahan perkebunan kelapa sawit berasal pula dari pengembangan PBSN usaha pemerintah baik melalui HGU maupun kebun inti. Untuk lebih jelasnya luas lahan perkebunan kelapa sawit di Riau tahun 1998-1999 dapat dilihat dari tabel sebagai berikut :

Tabel II.7  
Luas Lahan Kelapa Sawit Tahun 1998-1999 di Riau

Kelapa Sawit : Kelompok Usaha	Luas Lahan (Ha)
Perkebunan Rakyat	226.000
Plasma PIR (perkebunan yang didukung oleh Pemerintah)	159.000
Perkebunan rakyat Swasta	67.000
Perusahaan Swasta	514.000
HGU: Kepemilikan Sendiri	472.000
Inti : Kombinasi dengan petani kecil	42.000
Usaha pemerintah	56.000
HGU : Kepemilikan Sendiri	34.000
Inti : Kombinasi dengan petani kecil	22.000
Total	796.000

Sumber: Master Plan Riau 2020.

Perizinan HGU yang diberikan kepada perusahaan besar perkebunan kelapa sawit sejak 1999 di Riau tidak semua dapat dideteksi. Karena lebih dari 20 % area perkebunan besar di Provinsi Riau belum mempunyai sertifikat HGU yang merupakan keharusan dalam perizinan perkebunan kelapa sawit, sehingga sulit untuk dapat mengetahui secara persis luas HGU sesungguhnya. Dinas Perkebunan Provinsi Riau hingga Oktober 2005 mendata 161 area perkebunan, 34 atau (21%) perusahaan belum memiliki HGU (*Berita Jikalauhari, 2009: .3*). Perusahaan yang tidak memiliki HGU ini tidak dapat diketahui luas lahan yang diberikan izin oleh BPN.

Sebahagian besar perkebunan sawit di Riau dikuasai oleh swasta. 25 % lahan di Riau hanya dikuasai oleh dua orang yaitu Tanoto dan Eka Tjipta. Para aktor ini punya HTI dan kebun sawit. Kemudian, menguasai 75% lahan hanya 13 orang (termasuk 2 orang itu sawit) (Wawancara Riko, 2007). Sehingga cadangan lahan yang dapat dikuasai oleh Daerah untuk pengembangan pertanian khususnya perkebunan kelapa sawit K2I menjadi sangat terbatas. Selain beberapa usaha

konglomerat aktif seperti Guthrie (ex-Salim), Astra, Sinar Mas dan PTP, juga dapat dijumpai perkebunan swasta berskala kecil yang dimiliki secara lokal.

Tantangan kedua, dalam mengorganisir sumberdaya perkebunan kelapa sawit K2-I adalah kesenjangan organisasional. Adapun karakteristik tantangan ini misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas/kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten. Pengorganisasian pelaksanaan kebun kelapa sawit K2-I diatur dalam Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005. Dalam kebijakan ini, disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat naik secara bertahap mencapai US\$ 1.750/tahun antara lain melalui penguatan perkebunan rakyat. Untuk mengorganisir program ini, Pemda menugaskan Asisten Ekbang dan Kesra Setda Riau sebagai penanggungjawab, Ketua Bappeda Riau dan DPRD Riau membuat rencana serta alokasi pembiayaan program. Kemudian, Kepala Disbun Riau sebagai pihak teknis pelaksanaan, BPN Riau menyelesaikan sertifikasi hak atas tanah, dan Kepala BPI memberikan fasilitas penanaman modal. Kepala Dishut Riau bersama-sama BPN, Biro pemerintahan menyediakan lahan kebun. Kepala dinas Kimpraswil Riau melaksanakan rencana infrastruktur dan Kepala Biro Hukum dan Humas berserta Bupati/Walikota menetapkan kriteria petani penerima. Sedangkan yang mengatur pembiayaan program K2I adalah biro keuangan (Kep.Gubri No.Kpts.330/011/2005.). Namun, hingga tahun 2012 (saat peneliti ini dilakukan) program yang ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2-I .

## **BAB. V**

### **PEMETAAN SOSIAL, ISU DAN MASALAH KEBIJAKAN SAWIT K2I DI RIAU 2005-2011**

Seperti yang dikemukakan di bab I, tujuan studi tahun pertama ini adalah membuat pemetaan sosial, isu, masalah dan strategi kebijakan dengan mengambil kasus pengelolaan konflik kebijakan perkebunan sawit K2I di Riau tahun 2005-2011. Analisis pemetaan sosial dan isu kebijakan tersebut akan menerapkan empat langkah yakni, menguraikan aktor yang terlibat dan tujuannya; menjabarkan preferensi masing-masing aktor; mendiskripsikan pembentukan koalisi yang dilakukan oleh para aktor; dan menguraikan interaksi antar aktor dalam memperjuangkan kepentingan untuk mencapai tujuan.

Analisis akan dipusatkan pada isu-isu sosial kebijakan sawit K2I di Riau yang berisikan berbagai kelompok, yaitu kelompok-kelompok yang mendukung, menolak, dan menerima kebijakan itu yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya dalam kebijakan perkebunan kelapa sawit. Isu-isu kebijakan itu adalah masalah sosial yang dipakai oleh para kelompok dalam berinteraksi dan bersaing, terutama birokrasi Pemda dan DPRD. Kelompok ini adalah para aktor yang terlibat dan berpretensi mempengaruhi proses kebijakan perkebunan. Kelompok pendukung kebijakan misalnya pemerintah daerah. Kelompok yang menolak kebijakan diwakili oleh LSM. Sedangkan kelompok tokoh-tokoh yang menerima dengan syarat misalnya adalah para tokoh masyarakat lokal.

Untuk mengorganisir pembahasan tersebut, bagian berikut ini akan dibagi dalam pemetaan sosial perwilayah administratif Kabupaten dengan membagi

secara priodesasi. *Pertama*, Kabupaten Kampar; periode 1980-1988, periode 1988-1998. *Kedua*, Kabupaten Siak masa pasca ORBA; periode 1998-2003, dan periode 2004-2007. Karena penerapan kebijakan sawit K2I di Riau adalah respon terhadap kebijakan sawit sebelum 2005 dan waktu yang paling dinamik setelah 1999 ditandai dengan penereapan kebijakan desentralisasi dan OTDA ,maka dalam analisis pemetaan isu dimaulai setelah 1999. Adapun masing-masing periode tersebut akan diuraikan dalam bahasan berikut ini:

#### **A. Isu : Perebutan kendali periiizinan**

Untuk membuat pemetaan sosial terkait isu kebijakan perkebunan yang terjadi, terlebih dahulu perlu ditekankan lagi klasifikasi para aktor yang terlibat dan karakteristik proses pembuatan kebijakan publik masa Pasca ORBA yang bersifat desentralisasi. Sebagaimana telah disinggung dalam pembahasan di depan para aktor yang terlibat mengenai isu kebijakan perkebunan dapat diklasifikasikan yang bersifat mendukung, menolak, dan menerima dengan syarat kebijakan. Dinamika respon para aktor ini sangat ditentukan oleh karakteristik perpolitikan nasional yang berlaku dan karakteristik khas ini mewarnai perpolitikan lokal di tingkat kabupaten dari periode ke periode.

Pada masa sesudah 1999, sejalan diberlakukan kebijakan OTDA arah perpolitikan lokal berubah bersifat desentralisasi. Perpolitikan lokal ini ditandai menguatnya legislatif menanamkan pengaruh politiknya dalam proses kebijakan perkebunan. Bisnis sawit di Riau menjadi semakin semarak Sebelum 1999, swasta besar perkebunan yang dominan. Sesudah 1999, muncul berbagai perkebunan Pemda dan rakyat. Selain itu, terjadi polarisasi kekuatan-kekuatan politik di Riau,

aktor lokal yang melakukan aksi semakin meluas, yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok LSM, gerakan massa, dan kelompok lainnya di Riau. Dalam situasi ini, selain birokrasi, DPRD menjadi arena utama pembuatan kebijakan di tingkat lokal. Arena proses pembuatan kebijakan perkebunan kelapa sawit adalah birokrasi dan DPRD. Sementara itu, para aktor yang terkait berasal dari dalam birokrasi Pemda sendiri maupun dari luar, tiap-tiap pelaku dan institusi itu mempunyai kepentingan, sumberdaya politik, basis dukungan, dan strategi untuk memperjuangkan kepentingannya.

### **1. Aktor Yang Mendukung.**

Kelompok mendukung kebijakann sawit K2I pada prinsipnya terdiri dari aparatur Pemda mulai ditingkat provinsi hingga Kabupaten. Sesungguhnya kepentingan langsung para ator birokrasi yang bertugas pada masa ORBA dan pasca ORBA adalah untuk mengejar devisa. Hanya saja, masa Pasca ORBA, para elit lokal berkepentingan juga memperebutkan kendali atas kebijakan perkebunan kelapa sawit dan secara individual atau terlembaga misalnya mengejar PBB, lahan HGU, dukungan suara dalam Pilkada-L seperti yang diungkapkan oleh salah seorang informan. Sejak 1999, perpolitikan lokal yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit berubah. Sebelum 1999, isu kebijakan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan, sesudah 1999 kelapa sawit menjadi isu perpolitikan lokal. Sebagai perbandingan dapat dilihat peta isu kebijakan sawit masa ORBA dalam tabel berikut ini:



Tabel:III.1  
Isu kebijakan perkebunan kelapa sawit masa Orba; aktor,kepentingan, basis dukungan,dan arena.

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

Sumber: Data wawancara, dokumentasi, 2011

Sementara itu kepentingan para aktor lokal secara tidak langsung hanyalah bersifat normatif, yakni kepentingan mengejar devisa negara dan pendapatan daerah sejalan program ekonomi Pemerintah. Kendatipun demikian, kepentingan Pemerintah lokal tidaklah jelas bagi daerah. Pada masa Orba, kepala daerah tidak memiliki kewenangan untuk untuk merubah kebijakan Pusat sejalan tujuan kebijakan perkebunan. Hal ini terjadi karena kebijakan-kebijakan terkait perkebunan yang diterapkan di daerah lebih banyak bersifat sentralistik. Pada masa Orba, para kepala daerah relatif memiliki kewenangan untuk berperan lebih banyak sejalan tujuan kebijakan perkebunan, bahkan beberapa kewenangan terkait perkebunan diserahkan ke Gubernur/Bupati. Hal ini terjadi karena perpolitikan nasional berubah dari sentralistik ke bentuk desentralisasi. Perubahan politik ini membuat perpolitikan lokal menjadi terbuka, terkait perkebunan para aktor lokal mendapat peluang lebih banyak untuk berinisiatif misalnya dalam mengendalikan perizinan. Dukungan aparaturnya Pemda ini tercermin dari wawancara<sup>1</sup> di bawah ini:

<sup>1</sup> Wawancara dengan Narto, Kabid Perlindungan Perkebunan Pelalawan, Juli 2012

“...Pada dasarnya kami selaku Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan selalu mendukung apa saja kegiatan dari Dinas Perkebunan Provinsi Riau yang bertujuan untuk memajukan dan mensejahterakan masyarakat. Namun yang menjadi kendala pada program K2i khususnya di bidang perkebunan di Kabupaten Pelalawan ini adalah setiap Kabupaten diminta untuk menyediakan lahan sekitar 500-1000 ha yang akan dijadikan perkebunan sawit sedangkan di Kabupaten Pelalawan tidak memiliki lahan seluas itu dan kendala utamanya adalah lahan yang ada saat ini kebanyakan sudah milik probadi masyarakat berupa kebun sawit dan juga milik perusahaan swasta yang bergerak di bidang sawit. Selain itu juga lahan yang dibutuhkan seluas itu, di Kabupaten Pelalawan pun jika dipaksakan letaknya terpisah-pisah. Selain itu juga perkebunan K2i ini tidak dikelola pemerintah ataupun masyarakat langsung, melainkan diserahkan kepada pihak ketiga sehingga ini mengakibatkan masyarakat enggan bahkan tidak mau untuk melaksanakan program ini. Hal ini lah yang menjadi kendala utama bagi Dinas Kabupaten Pelalawan untuk menyediakan lahan perkebunan bagi program K2i di Kabupaten Pelalawan...”

Posisi Pemda dalam kebijakan perizinan Usaha Perkebunan (IUP) diawali dengan rekomendasi pelepasan kawasan hutan kepada DPRD dan selanjutnya diusulkan Ke Menteri Pertanian dan DPR-RI. Dalam penerapan kebijakan ini pemda mengendalikan arena Birokrasi mulai misalnya, Kanwil kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian, Bagian Tata Pemerintahan Kantor Bupati dan Badan Pertanahan Nasional. Selain itu, gubernur melibatkan aparatur Pemda Riau misalnya Bupati, Camat, hingga para Kepala Desa.

Karena itu dalam penerapannya, muncul konflik kewenangan dan sikap inkonsistensi antara aktor, sehingga dalam batas-batas tertentu Birokrasi lokal menjadi kurang solid. Menghadapi persoalan itu, ketika pintu politik lokal terbuka pada masa Pasca ORBA, Pemerintah Pusat mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003<sup>2</sup> di bidang pertanahan. Dalam kebijakan ini posisi kepala

---

<sup>2</sup> Sedangkan yang berkaitan dengan kelembagaan BPN, Pusat mengatur melalui Peraturan Presiden

daerah provinsi menjadi koordinator pertanahan lintas kabupaten. Pemda Kabupaten/Kota diberikan kewenangan memberi izin lokasi perkebunan. Sementara itu, BPN sebagai wakil Pusat di Daerah tetap memegang kewenangan pemberi hak atas tanah. Akibatnya muncul tumpang tindih kewenangan Pusat-Daerah dan pemberian perizinan HGU. Tumpang tindih HGU ini menjadi salah satu pemicu munculnya konflik lahan perkebunan di Riau (Riau Pos,15 Juni 2007). Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional. Konflik kebijakanpun sesuatu yang terhindari seperti yang diungkapkan oleh seorang informan berikut ini<sup>3</sup>:

”...Program K2i hanya dilaksanakan oleh Pemerintah Provinsi dibawah pengelolaan Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan. Pemerintah Kabupaten sifatnya hanya sebagai pelaksana kebijakan K2i dibidang perkebunan, sedangkan segala sesuatunya yang berkaitan dengan perencanaan, pelaksanaan dan pendanaan dari program K2i langsung dikelola oleh Dinas Perkebunan Provinsi. Jadi pada dasarnya sinergisitas program K2i tidak terlaksana dengan baik, karena segala sesuatunya dalam program K2i dibidang perkebunan langsung dikelola oleh Dinas Perkebunan Provinsi, sedangkan kami selaku Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan hanya diminta sebagai pelaksana dengan menyediakan lahan sekitar 1000 ha yang akan dijadikan sebagai lahan perkebunan K2i...”

Dalam periode 2003-2007, persoalan itu dibawa ke arena baru persaingan dengan mengambil langkah membentuk Tim B (tim pemeriksaan tanah). Tim ini terdiri dari instansi terkait misalnya BPN, Bagian pemerintahan, Disbun, Dishut, Deperindag, dan Camat. Tim ini bekerja diawali dengan melihat RTRWP, meninjau lokasi, dan meminta pertimbangan Pemdes, BPD, ninik mamak. Proses ini menghasilkan rekomendasi izin lokasi. Selanjutnya, izin ini menjadi dasar pelepasan kawasan hutan oleh Dishut. Namun, konflik lahan ini terus saja terjadi

---

Nomor 10 tahun 2006. Kebijakan ini ditindak lanjuti melalui Peraturan Kepala BPN No.3 dan No.4

tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja Kantor wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Wawancara Asmir, Kabid Usaha Tani Kabupaten Pelalawan, Juli 2012

misalnya tahun 2005 saja telah terjadi sekitar 113 konflik dalam kaitan perkebunan kelapa sawit di Riau.

<sup>4</sup>Dalam perkembangannya, program sawit K2I tidak hanya mendapat dukungan dari Pemerintah (Daerah) akan tetapi para pelaku bisnis di Riau. Dukungan terhadap kebijakan sawit K2I terlihat dari hasil wawancara berikut ini:

“...pada prinsipnya kami dari kelompok pengusaha perkebunan mendukung program pemerintah terutama yang berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat baik itu melalui program K2i maupun program-program lainnya. Selain itu, pemerintah diharapkan dapat bersikap adil baik kepada masyarakat maupun pengusaha sehingga timbul relasi yang baik antara pemerintah, masyarakat dan swasta. Khusus menanggapi persoalan kebijakan perkebunan sawit K2i, kami memandang bahwa kebijakan itu sangatlah prestisius tetapi tidak mengakar. Dalam ketetapanannya, kebijakan itu tidak melibatkan masyarakat secara penuh tetapi melibatkan pihak ketiga sehingga disitulah sebenarnya akar persoalan dari kebijakan kebun sawit K2i itu. Persoalan lain menurut saya adalah minimnya ketersediaan lahan menyebabkan kebijakan ini tidak berjalan, mana ada orang Cuma-Cuma menyerahkan tanahnya untuk di Tanami oleh pihak ketiga, jadi memang harus ada upaya meninjau ulang kebijakan kebun sawit K2i itu...”

Berbagai fenomena diatas misalnya tumpang tindih izin lahan, kemiskinan, dan persoalan penguasaan lahan yang terbatas menjadi inspirasi bagi Pemda Riau dalam membuat program kebun kelapa sawit K2I. Program ini dibuat dengan memanfaatkan lahan-lahan HGU yang tidak produktif. Hingga penelitian ini berlangsung beberapa informan di Kabupaten Pelalawan mengusulkan agar program K2I sebaiknya dievaluasi karena tidak terlaksana misalnya dari wawancara<sup>5</sup> berikut ini:

“...Pelaksanaan program K2i di kabupaten Pelalawan sampai dengan akhir realisasi programnya tidak terlaksana. Hal ini disebabkan oleh

---

<sup>4</sup> Wawancara Khairuddin, pengusaha Indragiri Hulu, Juli 2012

<sup>5</sup> Wawancara Asmir Hs, di Pangkalan Kerinci Kabupaten Pelalawan, juli 2012

keengganan masyarakat untuk melaksanakan kegiatan K2i, selain itu juga program K2i membutuhkan lahan yang luas dan diserahkan kepada pihak ketiga. Selain itu dalam pelaksanaan program K2i Dinas Kabupaten tidak dilibatkan dalam kegiatan secara teknis khususnya dalam pengembangan dan pelaksanaan secara teknis program K2i di Kabupaten Pelalawan. Sehingga dengan permasalahan tersebut program K2i di bidang atau sektor perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Pelalawan tidak terlaksana dan tidak menghasilkan perkebunan sawit. Masyarakat lebih memilih menggunakan konsep PEK (Perkebunan Ekonomi Rakyat) yang lebih berorientasi pada penggunaan dan pengembangan kemandirian masyarakat. Program PEK lebih berhasil terlaksana di Kabupaten Pelalawan dengan adanya lahan yang tersedia hingga sekitar 1000 ha. Hal ini dikarenakan dana yang ada langsung diserahkan kepada Petani sedangkan Dinas Perkebunan Kabupaten Pelalawan hanya sebagai pengawas...”

## **2. Aktor Mendukung Dengan Syarat K2I**

Para aktor yang menerima dengan syarat kebijakan sawit k2I misalnya DPRD Riau. Kedaulatan masyarakat lokal menguat setelah diterapkannya desentralisasi pada masa pasca ORBA. Hal ini tercermin dari posisi politik DPRD di hadapan Gubernur/Kepala Daerah misalnya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Karena Kepala Daerah dipilih DPRD, disini DPRD memiliki prakarsa baik dalam bidang anggaran maupun peraturan perundangan. Lembaga ini tidak hanya berfungsi sebagai alat menjustifikasi semua tindakan pemerintah. Sebagai contoh adalah penolakan DPRD Riau terhadap usulan kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I periode 2003-2007. Kendatipun kemudian, lembaga politik ini memosisikan diri menerima kebijakan. Penolakan ini dilakukan DPRD Riau karena usulan kebijakan perkebunan itu dinilai tidak jelas teknis pelaksanaan

maupun konsep anggaran seperti diungkapkan oleh salah seorang anggota DPRD Riau<sup>6</sup>:

”... saya melihat dari aspek kebijakan, mengapa kebun sawit K2I tidak bisa di realisasikan ? *pertama* dari sisi perencanaan memang bahwa konsep pembangunan kebun sawit ini hanya ditopang oleh K2I, K2I itukan kemiskinan, tapi konsep kemiskinan itu sendirikan tidak jelas, kalau anggapan yang dipakai bahwa dengan kebun kemiskinan bisa ditekan, itu belum tentu, apalagi untuk jangka panjang,... *kedua* dari sisi kesiapan pemerintah didalam merealisasikan kegiatan program perkebunan sawit ini, ini juga banyak kendala-kendala di lapangan, yang pertama tentang masalah pola penganggaran, pola penganggaran ini juga menyebabkan perkebunan sawit ini tidak bisa direalisasikan, karena pola penganggaran APBD sekarang ini berbasis prestasi kinerja yang diatur oleh Kepmendagri 29, PP 58, Undang-undang nomor 17 tahun 2004 tentang pengelolaan keuangan negara,... kebijakan ini kurang baik, seharusnya ada study kelayakan terlebih dahulu, ada konsultasi pola penganggaran, ini tidak dilakukan,...”

Sebagai lembaga politik lokal yang dipilih oleh rakyat secara langsung, DPRD tentu memiliki tanggungjawab untuk menselaraskan antara kepentingan masyarakat dan pemerintah. Dalam hal kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I,DPRD Riau melakukan dengar pendapat Dinas Perkebunan Riau dengan Komisi-B DPRD Riau tentang sistem perkebunan kelapa sawit K2I tahun 2004. Menurut informan, Komisi B pada awalnya menolak sistim pengelolalan kebun kelapa sawit K2I. Karena dipandang usulan itu tidak jelas. Kemudian, lembaga ini memposisikan diri menerima kebijakan perkebunan K2I. Keterlibatan DPRD Riau dalam proses kebijakan perkebunan ini dalam beberapa tahap, pertama; Disbun bersama DPRD Riau menyusun anggaran pembiyaan. Dalam merumuskan anggaran ini di bentuk Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau. Komisi-B mengusulkan supaya program kelapa sawit K2I

---

<sup>6</sup> Informasi didapat dari hasil rapat/notulesi rapat FGD Jikalauhari,2007 hal 4)

pembiyaannya selama 5 tahun anggaran. Pada akhirnya, usulan ini diterima oleh ekskutif dan dianggarkan tahun 2006.

Selaras dengan DPRD provinsi,DPRD di tingkat Kabupaten demikian pada dasarnya mendukung dengan sejumlah syarat.Hal ini terekam dalam wawancara berikut ini:<sup>7</sup>

”... “...menurut saya perlu ada evaluasi menyeluruh dan kaji lebih dalam persoalan Kebun K2i itu. Pemerintah dan DPRD INHU sepakat untuk tidak ikut dalam pembangunan kebun K2i, banyak pertimbangan tentunya. Utamanya adalah ketersediaan lahan, jadi harus ada evaluasi menyeluruh...”

Sementara itu,di kalangan Pemerintah Desa bahkan ada kepala desa tidak mengetahui keberadaan adanya kebijakan sawit K2I. Hal ini menunjukkan bahwa kemungkinan beragamnya kebijakan sawit dengan pola-pola diterapkan di Riau dan kemungkinan bahwa program sawit K2I memang tidak tersosialisasi. Menurut informan<sup>8</sup> bahwa saya tidak pernah mendengar program Sawit K2i, yang saya ketahui adalah model KPPA dan Penyuluhan dari Dinas Perkebunan. Kebijakan sawit K2I tidak tersosialisasi dengan baik di kabupaten Indragiri hulu. Informasi ini didapat dari hasil wawancara berikut ini:<sup>9</sup>

“... apa itu K2i, saya baru dengar ada K2i, kalau konsepnya begitu saya kurang setuju sebab tidak melibatkan masyarakat, masyarakat yang memelihara, menikmati dan memetik hasil. Kalau lah bibit, pupuk dan kebutuhan lain dari sawit itu tidak sesuai dengan kebutuhan apa jadinya nanti kebun sawit itu. Jadi serahkan sajalah kepada masyarakat, biarkan masyarakat mengelola sendiri di

---

<sup>7</sup> Wawancara Sugeng anggota DPRD Kabupaten Indragiri Hulu,Juli 2012

<sup>8</sup> Wawancara Kepala Desa Sungai Golang Kec. Kelayang dan Lurah Simpang Kelayang,Inhu,Juli 2012

<sup>9</sup> Wawancara Ramli Ketua Kelompok Tani Gading dan Muslimin Ketua Kelompok Tani Desa Kota Medan,Juli 2012

lahan miliknya, pemerintah menurut saya lebih bertindak sebagai fasilitator sajalah...”

Bagaimana peta isu, tindakan, jaringan dalam proses penerapan kebijakan sawit K2I di Riau dapat dilihat tabel berikut ini:

Tabel:III.2. Isu kebijakan perkebunan kelapasawit masa Pasca Orba

Elemen Aktor	Kepentingan	Arena	Jaringan	Siasat-siasat	Kelp yg dirugikan	Kelompok Pendukung/ diuntungkan
Periode 1993-1998	”Devisa” PAD	Birokrasi, DPR,DPRD Paarpol, DewanPakar Daerah	Birokrasi, Parpol,Kelompok Sosial,akademisi Pengusaha sawit	Negosiasi ke Pusat,DPR,LSM, Tokoh masy. Lokal	Masy.adat, Tabrani, Jikalahari, Walhi	Birokrasi,DPD, Partai,militer, DPD,Toma, Gapki
Periode 1998-2012 (2013)	”Devisa” dan PAD	Birokrasi pusat-daerah Parpol,Koni, Lembaga adat	Birokrasi,Pers lokal,Perusahaan, Kebudayaan,seni Olah raga,Gapensi, APSI,hub. Malaysia	Merangkul Tokoh lokal,perusahaan Tokohpers, melakukan Acara nasional dan internasional, Menerima gelar-gelartradisional, Membuat adat	Masy.adat, LSM-lingkungan,Walhi WWF,Jika Lahari, PPLH, Tabrani, Lembaga Adat, DPRD	Birokrasi Parpol, PBS/PBN, Birokrasi,PWI, Tokoh lokal, Gapensi, sejumlah aktor Pusat,Pemda Inhil,Rohul,Siak Rohil,P.Baru

Sumber: Data wawancara,FGD,dokumentasi,20011

Dalam perkembangannya, proses kebijakan sawit K2I memakai berbagai arena interaksi. Para aktor semakin banyak dan jaringan para aktor semakin tumpang tindih. Sejak kebijakan ini disahkan sudah dua kali pergantian kepala Disbun Riau. Saling lempar tanggungjawab tidak hanya antara Kadis lama dan baru. Tetapi terjadi juga antara Kadis dan Wakadisbun yang membidangi kebun K2I. Selain itu, hampir semua fraksi di DPRD Riau mempersoalkan kinerja



Kebun K2I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006 dan muncul kembali penilaian itu tahun 2012. Hal ini misalnya dapat dilihat dari komentar salah seorang anggota DPRD dalam sebuah media masa dibawah ini:

.....

Dalam situasi itulah interaksi para aktor yang terlibat kebijakan perkebunan kelapa sawit berkembang dan kemudian mewarnai perpolitikan Riau. Perkembangan perpolitikan itu ditandai pula munculnya kelompok bersifat menolak kebijakan perkebunan kepala sawit di Riau.

### **3. Aktor yang Menolak.**

Kelompok yang menolak selain beberapa tokoh lokal terdapat juga kelompok LSM dan kalangan pemerintah. Kelompok yang menolak diwakili aktor lokal pada prinsipnya berpendapat bahwa ada perbedaan pandangan dalam hal pembuatan dan pelaksanaan progeam kelapa sawit K2I. Hal ini dapat diperoleh dari hasil wawancara pada tingkat kabupaten dibawah ini:<sup>10</sup>

”... Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu jelas berbeda pandangan soal kebun K2i dengan Pemerintah Provinsi terlebih masa Pak Thamsir dulu. Oleh sebab itu memang tidak ada sinergi kebijakan antara Pemkab INHU dan Pemprov Riau terkait kebijakan Kebun Sawit K2i itu. Memang di INHU ada kebun sawit K2i itupun karena adanya lahan milik masyarakat yang dijual kepada pihak Dinas Perkebunan Propinsi lebih kurang 60 Ha di daerah Pontianai, dan menurut saya itulah perkembangan Kebun K2i di INHU...”

Selaras dengan pengungkapan diatas seorang informan mengatakan bahwa Pemerintah Kabupaten Indragiri Hulu tidak ikut serta dalam kebijakan Kebun Sawit K2i itu, tidak ada rencana dan tidak ada kebijakan sama sekali terkait dengan

---

<sup>10</sup> Wawancara Sugianto Kepala Seksi Pengawasan dan Pengendalian Dinas Perkebunan Kabupaten Indragiri Hulu, Juli 2012

kebun K2i. Para aktor ini berpendapat penentangan terhadap kebijakan perkebunan sawit (termasuk K2I) sesungguhnya bukanlah perlawanan terhadap aktor pemerintah yang mengetengahkan gagasan. Akan tetapi, sikap aktor menolak terhadap kebijakan yang tidak berpihak pada masyarakat lokal. Dalam sejarahnya, pandangan aktor lokal ini diwakili Tabrani Rab seperti yang diungkapkan Asril dan Jamil (2002:302):

”... Tabrani Rab cendekiawan dan tokoh politik Riau yang absurd, karena di satu sisi menentang gubernur Imam Munandar, pada sisi lain elit ini mengobati (karena Tabrani Rab seorang dokter) dan mampu bicara objektif mengenai Imam Munandar...(menurut Tabrani) memang Imam Munandar perpanjangan tangan Pusat yang ikut menikmati kekayaan Riau, tetapi tidak termasuk kelas ”perampok” yang mengurus kekayaan untuk diri dan keluarganya...”

Berkaitan dengan persoalan perpolitikan mengenai isu kebijakan SDA (minyak dan perkebunan) sesungguhnya kepentingan langsung tokoh ini tidaklah jelas seperti yang diungkapkan oleh salah seorang nara sumber. Sementara kepentingan tidak langsung hanyalah bersifat normatif, yakni membentuk opini publik mengenai hak-hak masyarakat lokal yang dimiliki secara turun temurun. Kendatipun demikian, TR memiliki komitmen yang sangat tinggi kepada daerah misalnya memperjuangkan agar hak-hak ulayat masyarakat lokal tidak dilanggar dalam membuka perkebunan. Untuk itu, tokoh ini mengikuti secara seksama setiap isu pembangunan perkebunan sejak awal di buka hingga dewasa ini.

Keterlibatan Tabrani dalam perpolitikan mengenai isu kebijakan SDA diawali bersama-sama H.S membentuk Lembaga Studi Sosial Budaya Riau (LSSBR). Institusi ini berupaya membela hak-hak suku terasing khususnya suku Sakai. Suku ini terpinggirkan dari wilayah tempat tinggal, karena lahan yang dimiliki Sakai direbut oleh para pemilik perkebunan. Menurut Informan lembaga

ini dibentuk sebagai alat advokasi dan daya tawar elit lokal dalam meningkatkan kapasitas suku Sakai Riau. Untuk mendukung misi itu, lembaga ini memiliki koleksi perpustakaan, data tentang Sakai. Tahun 1997, tokoh ini mengirim seorang warga Sakai Darus ke New Delhi, India untuk mengikuti Konferensi I mengenai *indigenous people*. Selain itu, Tabrani juga mengirim seorang warga Sakai Muhammad Hagar ke Hamburg University, Jerman.

Setelah ORBA runtuh, aktor ini semakin terbuka menanamkan pengaruh politik dalam proses kebijakan perkebunan di Riau. Aktor ini mengikuti setiap perkembangan secara detail mengenai Riau dan membelanjakan uang yang cukup besar untuk advokasi rakyat dan mengumpulkan data-data lapangan. Pada periode 1998-2003, tokoh lokal ini melakukan berbagai upaya dalam mempengaruhi proses kebijakan perkebunan misalnya membawa sejumlah tokoh Sakai untuk berdialog dengan gubernur di Kantor gubernur tentang isu lahan ulayat yang diambil alih oleh perusahaan-perusahaan perkebunan.

Tokoh ini juga melakukan manuver akan mendeklarasikan Gerakan Riau Merdeka (GRM) tanggal 15 Maret 1999 sebagai wujud kekecewaan kolektif masyarakat terhadap kebijakan nasional termasuk perkebunan selama ORBA<sup>11</sup>. Kendatipun ide ini mendapat penolakan sejumlah aktor lokal misalnya TE, dan Wan Ga. Upaya Tabrani menanamkan pengaruh politik ini tetap berjalan, tidak

---

<sup>11</sup> Ide dasar Riau merdeka adalah ketidakadilan ekonomi, politik, kultural, dan sosial selama lima puluh tahun. Kemudian, tuntutan bagi hasil minyak sebagaimana dijanjikan Presiden Habibie tidak kunjung dipenuhi sehingga muncullah kondisi yang tidak pasti dan meluas pemikiran di kalangan elit Riau bahwa hal ini adalah pelecehan terhadap masyarakat Riau. Kristalisasi opini tersebut telah menyebabkan bersatu masyarakat Riau. Kemudian pers Kampus memfasilitasi aktor Fauzi Kadir dan Tabrani Rab dan akhirnya muncul gagasan mendeklarasikan Riau Merdeka.

hanya di Riau melainkan di luar Riau misalnya Aceh, Papua, Kalimantan Timur dengan mengadakan pertemuan aliansi empat provinsi tersebut. Upaya tokoh ini dimaksudkan untuk memperkuat daya tawar Riau dimata Pusat. Karena GRM memunculkan perdebatan di tingkat lokal dan nasional seperti yang diungkap salah seorang informan<sup>12</sup>:

”...Tabrani kala itu dianggap idealis dan selalu bersuara lantang menyuarakan penindasan serta tidak masuk dalam lingkaran kekuasaan. Di kalangan mahasiswa Tabrani dianggap tokoh independen dan sangat peduli terhadap kaum tertindas..”

Penilaian para elit lokal itu memudar sewaktu elit ini memposisikan diri masuk ke arena Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Kendatipun, menurut Tabrani sendiri DPOD adalah arena baru untuk memperoleh akses ke Pusat. Namun, para pendukung Riau Merdeka tidak percaya kepada gagasan TR tersebut. Karena masuknya tokoh ini sebagai anggota DPOD merupakan *blunder* dan kontraproduktif terhadap gerakan seperti yang diungkapkan salah seorang Informan. Informan yang lain mengungkapkan bahwa kesediaan Tabrani menjadi anggota DPOD tersebut jelas sebuah penghinaan terhadap perjuangan aktivis gerakan lokal selama ini .<sup>13</sup>

Menghadapi respon elit ini, Tabrani berupaya tetap menunjukkan komitmen lokal dengan bersikap kritis terhadap penerapan kebijakan kehutanan dan perkebunan pusat dengan bantuan penasehat hukum KA. Dibidang politik, tokoh lokal meminta nasehat dari FK, dibidang ekonomi makro diperoleh dari VBB. Pemikiran kritis aktor ini dimuat misalnya dalam rubrik ”Tempias” di harian Riau Pos dan melalui penerbitan sejumlah buku di Riau.

---

<sup>12</sup> Wawancara Suryadi dengan Darul Huda

<sup>13</sup> Wawancara Suryadi dengan Zulmizan,2004.

Dalam kondisi seperti itu, muncul gagasan Tabrani untuk mengadakan Kongres Rakyat Riau II. Tujuan elit ini adalah untuk memobilisasi dukungan dalam memperluas isu penolakan terhadap kebijakan Pusat. Gagasan ini terinspirasi oleh sejarah perjuangan masyarakat Riau ketika ingin memisahkan diri dari provinsi Sumatera Tengah dan membentuk provinsi otonom pada tahun 1956.

Untuk melaksanakan kongres itu dibentuk FKMR terdiri dari unsur intelektual kampus, aktivis mahasiswa, tokoh adat, pemuda, dan wanita. KRR II dihadiri peserta sebanyak 623 orang dengan mayoritas memilih opsi merdeka yakni sebanyak 270 suara, 146 memilih opsi federal, 144 suara memilih otonomi seluas-luasnya, dan 8 suara abstain. Kemenangan kelompok pro-merdeka ini tidak dengan sendirinya posisi politik kelompok ini menjadi kuat. Akan tetapi, posisi ini menjadi titik balik melemahnya kelompok pro-merdeka. Karena keberhasilan kelompok pro-otonomi mengambil posisi formatur yang menandai tersingkirnya aktor ini dalam menanamkan pengaruh politik mengenai isu kehutanan dan perkebunan yang digagas kongres<sup>14</sup>. Dengan demikian, pada waktu itu pergulatan antara kelompok pro otonomi dan pro merdeka mewarnai kebijakan ekonomi perkebunan di Riau.

Untuk mengakhiri bahasan sub-bab ini, perlu ditarik benang merah yang menjelaskan perubahan politik di Riau sejak sebelum 1999 sampai dengan 2007. dengan fokus pergulatan politik memperebutkan akses ke sumberdaya kekuasaan yang dihasilkan oleh pengendalian atas kebijakan perkebunan kelapa sawit.. Analisis diatas menunjukkan bahwa ada perbedaan sifat politik lokal di Riau

---

<sup>14</sup> Hery Suryadi.2004.*Studi Munculnya Gerakan Riau Merdeka: 1998-2001*. (tesis).Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada,Yogyakarta..h.171-172.

sebelum dan sesudah 1999. Sebelum reformasi, gubernur dan bupati hanya perpanjangan tangan pusat di daerah. Sesudah 1999, gubernur dan bupati bersaing menanamkan pengaruh politiknya terhadap PBS/PBN bagi kepentingan kelompok di daerahnya. Para tokoh yang efektif menanamkan pengaruh politik dan membuat keputusan perkebunan kelapa sawit inilah yang mempengaruhi perpolitikan lokal di Riau sejak 1999-an hingga sekarang.

## **B. Interaksi dan Sumberdaya Politik Aktor.**

### **1. Interaksi Para Aktor Lokal**

Seperti telah dikemukakan diatas, pemetaan isu politik lokal di Riau dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit masa desentralisasi semakin dinamik. Perpolitikan lokal seperti itu melibatkan sejumlah aktor lokal yang berinisiatif melalui bermacam-macam arena, dan jaringan dalam merebut peluang-peluang pasca reformasi. Dalam situasi seperti inilah muncul kebijakan lokal mengenai kebun kelapa sawit K2I tahun 2005. Program kebun K2I ini, melibatkan berbagai elit lokal yang bersaing, berinteraksi dalam berbagai arena, memakai jaringan, simbol-simbol tradisional diantara kelompok-kelompok di tingkat lokal. Namun politik persaingan aktor yang bersifat resiplokal ini ternyata tidak mampu melahirkan dan mengembangkan proses pengambilan keputusan lokal yang menguntungkan masyarakat, terutama dalam suasana konflik, karena sebab-sebab yang akan diuraikan berikut ini.

Dalam kasus perkebunan kelapa sawit K2I, para aktor utama birokrasi lokal, politisi, dan pengusaha masing-masing memperjuangkan kepentingannya, birokrat menjadikan kelapa sawit sebagai basis materil dalam mempertahankan

dan mencapai kekuasaan lokal. Para politisi lokal memanfaatkan para pengusaha nasional dan internasional sebagai motor penggerak untuk mengontrol modal, perizinan, dan sumberdaya politik yang lebih efisien. Kemudian, para pengusaha perkebunan melakukan tindakan-tindakan dalam rangka mengontrol struktur produksi kebun yang dikuasai di tingkat lokal..

Selain itu, para aktor juga memakai simbol-simbol tradisional berbasiskan etnik yang ada di tingkat lokal maupun nasional. Situasi itu lahir dari sifat kebijakan pembangunan yang eksploitatif dan diperparah oleh kondisi pengusaha-pengusaha lokal yang relatif memiliki modal tetapi terbatas akses kepada proses pengambilan keputusan di tingkat pusat . Bahagian ini akan menguraikan telaahan kasus yaitu interaksi aktor dan sumberdaya yang dipakai dalam rangka program K2I (Kemiskinan, Kebodohan dan Infrastruktur) yang dilaksanakan di Riau. Bagian yang menguraikan simbiosis politik lokal pada tingkat provinsi dan Kabupaten. Sub-Bab ini menguraikan pergulatan politik para aktor lokal dalam kaitan isu kebijakan kelapa sawit di Riau yang dipandu melalui beberapa pertanyaan sebagai berikut; Bagaimana para elit itu berkoalisi, kemudian apa yang menjadi sumberdaya politik para aktor dalam membuat program Kebun sawit K2I ?

Perkebunan K2I adalah kawasan lahan yang dibangun oleh Pemda Riau bersama perusahaan pengembang perkebunan, dimana pesertanya masyarakat lokal yang diditetapkan dengan keputusan Bupati sebagai penerima hak pemilikan kebun.<sup>15</sup> Menurut Pemda Riau, kebijakan lokal ini dilatar belakangi oleh kondisi

---

<sup>15</sup> Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005 tentang Program K2I. Dalam mengatasi isu kemiskinan dipilihlah kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I. Tata cara pelaksanaan Kebun K2-I ini diatur melalui Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005 Keputusan Gubernur Riau. Nomor.: Kpts 330/011/2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan Program K2I.Dalam Pengentasan

kemiskinan, ketertinggalan pendidikan sumberdaya manusia (kebodohan) dan kelangkaan infrastruktur sosial ekonomi (yang disingkat K2I).

Ide kebijakan kebun kelapa sawit K2I dipicu berbagai kepentingan ekonomi. Hal ini tampak jelas dari tujuan yang mendorong kebijakan ini dimewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal dan meningkatkan devisa negara. Namun, dalam implementasi kebijakan kelapa sawit K2I, kepentingan kelompok jangka panjang berhimpitan dengan kepentingan politik Elit lokal jangka pendek. Sejauh ini tampak dari pergulatan para aktor diarena runag lingkup perkebunan kelapa sawit K2I. Adapun ruang lingkup proses Kebun kelapa sawit K2I yang diperdebatkan meliputi antara lain ; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit.<sup>16</sup>

Menurut DPRD Riau Ketua Komisi-B, Kebijakan Pemda Riau tentang Kebun Kelapa sawit K2I sebetulnya dilatar belakangi oleh antusiasme masyarakat ke kebun. Dalam konteks inilah Komsisi-B mendukung Pemda Riau terkait program strategisnya K2I. Masih menurut responden ini, semangat orang Riau kalau dibandingkan daerah lain misalnya Sumatera Barat (Sumbar), animo

---

Kemiskinan Melalui Pembangunan dan Pengembangan Perkebunan Pola Kemitraan Usaha Patungan Berkelanjutan. Dalam kebijakan lokal ini disebutkan juga bahwa tanaman perkebunan yang dimaksud adalah kelapa sawit, Karet, Sagu, atau tanaman keras lainnya yang diusulkan oleh Bupati/Walikota. Dalam studi ini tanaman perkebunan yang dimaksud adalah kelapa sawit. Sedangkan masyarakat kebun adalah sekelompok orang yang bekerja, mendapat penghasilan, memiliki nomor kebun baik yang tinggal di dalam atau diluar kawasan perkebunan.

<sup>16</sup> Ruang lingkup kerja pengembangan Kenun kelapa sawit K2I meliputi; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit<sup>16</sup>. penilaian fisik kebun, pengalihan kebun ke petani, dan pembagian tugas antara popinsi dan kbupaten. serta pembebanan Resiko



masyarakat tentang kebun cukup tinggi. Hal ini sudah teruji dari program PIR-Trans, KKPA.

Selain itu, gagasan kebijakan kebun kelapa sawit K2I tidak lepas dari harapan elit-elit lokal dalam mengatasi munculnya konflik sosial di Riau. Konflik sosial ini muncul diklaim karena kebijakan perkebunan yang ada selama ini kurang relevan dengan kondisi dan karakteristik masyarakat di Daerah Riau misalnya tumpang tindih lahan.

Karena itu, menurut Pemda Riau konsep Kebun K2I itu dimulai dari ide penataan kembali luas areal perusahaan perkebunan swasta (PBS) kelapa sawit yang telah memiliki waktu operasi lebih dari 10 tahun keatas. Pendataan ini dilakukan oleh Disbun Riau bersama-sama BPN. Sebelumnya lahan kebun diperuntukkan bagi masyarakat tempatan melalui misalnya pola KKPA. Namun, Pola KKPA ini mengandung berbagai kelemahan di Riau antara lain pola intinya dipelihara dengan baik, plasmanya justru dibiarkan tidak terawat. Kemudian, jumlah tanamannya pun tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka.<sup>17</sup> Oleh karena itu muncullah alternatif pola Kebun K2I. Dari sisi lahan, Kebun kelapa sawit yang dibangun tidak ada untuk perusahaan. Seluruhnya untuk masyarakat miskin , pengembang diberi dana APBD dan uang ini akan dikembalikan kepada Pemda. Usul ini diharapkan memberikan ide penyelesaian konflik lahan perkebunan terutama antara perusahaan dan masyarakat tempatan. Penanganan konflik lahan kelapa sawit ini diharapkan dapat meredam sekaligus mempertimbangkan kepentingan masyarakat tempatan .

---

<sup>17</sup> *Ibid*, hasil wawancara Maret 20010

Persaingan kepentingan antar kelompok dalam kasus K2I intensitasnya semakin tinggi. Persaingan ini dapat dilihat mulai dari tingkat ide ( wacana ) hingga pelaksanaannya. Hal ini terlihat misalnya dari perbedaan respon antara sesama birokrat dalam penerapan proyek kebun kelapa sawit K2I di tingkat Birokrasi Pemda. Pada prinsipnya, para aktor birokrasi lokal ini sepakat kelapa sawit dijadikan pijakan materiil bagi upaya menciptakan akumulasi modal di Riau. Namun, tampaknya diantara aktor berbeda pada cara bagaimana proses akumulasi itu berlangsung di tingkat lokal. Fenomena ini sekaligus menunjukkan kurang solidnya Pemda Riau.

Ada diantara birokrat mengklaim bahwa proyek perkebunan seluas 7.600 ha adalah program yang sangat diharapkan masyarakat. Karena itu Pemda telah berupaya mengambil langkah-langkah agar program ini dilaksanakan baik teknis pelaksanaannya maupun aturan yang prinsipil tidak langgar.<sup>18</sup> Menurut Aktor ini, Disbun Riau mempersiapkan perencanaan program perkebunan tersebut baik dari aspek administrasi, teknis, dan ataupun yuridis.<sup>19</sup> Pernyataan birokrat ini didukung oleh Sekretaris Daerah (Sekda) .Menurut aktor ini penyelesaian persoalan perkebunan ini akan dilakukan komunikasi dengan anggota DPRD Provinsi.

Namun, berbeda dengan kepala daerah. Wakil kepala daerah berpendapat justru kebijakan kebun kelapa sawit K2I sebaiknya ditunda saja pelaksanaannya. Sejauh yang dapat diamati, Aktor lokal ini lebih menekankan pada pertimbangan dimensi dampak pembangunan Kebun kelapa sawit K2I. Wakil berpendapat

---

<sup>18</sup> Riau Tribune,20 September 2005.

<sup>19</sup> *Ibid*,Riau Tribune.2005

bahwa pelaksanaan proyek kebun kelapa sawit sebaiknya ditunda. Karena kebun K2I tidak bisa dijalankan hanya sekedar programnya sudah ada. Syarat-syarat bagi pembangunan perkebunan kelapa sawit harus dipenuhi lebih dahulu. Jika syarat-syarat itu tidak terpenuhi, maka pasti akan banyak menimbulkan masalah misalnya status lahan dan kriteria masyarakat miskin yang akan mendapatkan kebun. Hal ini sejalan dengan informan pada tingkat kabupaten dibawah ini<sup>20</sup>:

”... Keterlibatan Dinas Kehutanan dan Perkebunan Rokan hulu dalam pelaksanaan kebijakan K2i hanya sebagai penyedia lahan saja. Awalnya lahan yang telah disediakan oleh Dinas kehutanan dan Perkebunan bertempat di wilayah Kecamatan rambah dan Kecamatan Tanjung Medan, namun sampai dengan saat ini realisasi perkebunan kelapa sawit hasil dari program K2i tidak terlaksana. Hal ini terjadi karena tidak adanya penyediaan lahan dalam jumlah besar dan payung hukum yang tidak jelas antara Provinsi dan Kabupaten dalam mengadakan kegiatan perkebunan kelapa sawit di Kabupaten Rokan hulu. Sehingga hal ini mengakibatkan program K2i dibidang perkebunan kelapa sawit untuk Kabupaten Rokan Hulu tidak terealisasi...”

Para Elit Pemda seolah-olah bergerak sendiri-sendiri misalnya Wakil memakai jaringan sistim petronase dengan cara merangkul kader-kader partai (parpol) dan jaringan Lembaga Sosial Masyarakat (LSM) terutama yang berbasis hutan dan lingkungan. Di lain pihak, secara hirarkis aktor birokrat ini berkerjasama dengan aparat penegak hukum dan partai politik yang memiliki jaringan dari Pusat hingga ke Daerah.

Lain halnya , para tokoh lokal yang tergabung dalam Forum Komunikasi Pemuka Masyarakat Riau (FKPMR)<sup>21</sup>, para pemain ini bersatu merespon bahwa

---

<sup>20</sup> Wawancara Sugiyono, Kepala dinas Kehutanan dan perkebunan Rohul, Juli 2012

<sup>21</sup> Lihat Profil FKPMR dideklarasikan tanggal 21 Juni 1998. WAB adalah salah seorang pendukung FKPMR. Organisasi ini adalah wadah komunikasi pemuka masyarakat Riau, instansi ini tidak mempunyai anggota tapi hanya para pendukung secara sukarela dan individual. Adapun tujuannya adalah (1) memelihara dan meningkatkan rasa persatuan dan kesatuan sesama pemuka masyarakat Riau, (2) Memelihara dan mempertahankan harkat dan martabat Melayu Riau serta ikut berperan aktif dalam berbagai segi kehidupan masyarakat, (3) Meningkatkan mutu SDM Melayu

kebijakan lokal Kebun kelapa sawit K2I .dengan berpendapat bahwa kebijakan ini tidak menjadi alat untuk menindas rakyat miskin di Riau. Para tokoh lokal ini secara berkelompok bermaksud mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui kebun K2I. Desakan moral ini dilakukan FKPMR dengan berkomunikasi dengan para aktor Pemda Riau. Sehingga masukan dan pengawasan para elit lokal ini diharapkan akan menjadi pertimbangan Pemda dalam kaitan pembangunan kebun kelapa sawit K2I di Riau.

Sementara itu, seperti halnya Pemda Riau, DPRD- Riau sejak awal kebijakan kebun kelapa sawit K2I ini dibuat, lembaga politik ini kurang solid menerima. Karena diantara politisi lokal ini muncul friksi. Lembaga politik ini lebih mempersoalkan sisi penggunaan anggaran. Sedangkan bagi Pemda kabupaten di Riau, kepentingannya adalah bagaimana akumulasi modal kebun K2I pada akhirnya tidak mengancam jaminan keamanan diri para birokrat di Daerah. Lain pula halnya, pengusaha yang tergabung dalam Gabungan Perusahaan Kelapa Sawit Indonesia (GAKPI). Kelompok ini lebih berkepentingan menyetengahkan kontribusi perusahaan dan ketersediaan lahan sektor kelapa sawit di Riau. Menurut GAKPI, ada sejumlah pajak komoditi kelapa sawit baik yang masuk ke Pusat maupun Daerah.

Bagi LSM di Riau ada yang dengan tegas menolak dan mendukung dilaksanakannya kebijakan lokal K2I. Adapun LSM yang menolak misalnya misalnya Satuan Elit Generasi Muda Peduli Riau (Satelit Gempur). Menurut para aktor lokal ini setelah 4 tahun pemerintahan rezim 2003-2013 (dua kali masa

---

Riau serta ikut berperan aktif dalam berbagai segi kehidupan masyarakat, dan (4) Meningkatkan kepedulian terhadap kehidupan masyarakat yang damai,adil sejahtera lahir batin dengan berdasarkan nilai-nilai budaya melayu yang diridhoi Allah SWT.

jabatan) berjalan dengan program K2I. Namun, hingga tahun 2007 belum tercipta perubahan yang signifikan di Bumi Lancang Kuning.<sup>22</sup> Menurut kelompok ini, kenyataannya rakyat Riau tetap miskin dan bodoh serta tetap terbelenggu dengan keterbelakangan.

## **2. Pengendalian Sumberdaya Politik**

Perjuangan untuk menerapkan kebun kelapa sawit K2I terus bergulir hingga sampai pada arena RTRWP. Dalam arena ini ada sejumlah aktor lokal yang terhimpun dalam BKPRD (Badan Penataan Ruang Daerah) terdiri Bappeda, Dishut, Disbun, BPN, Kimpraswil. Dalam arena ini, Bappeda diposisikan sebagai koordinator dan bekerjasama dengan Pansus RTRWP DPRD-Riau. Ketua Bappeda dan Ketua Panitia Khusus (Pansus) RTRWP yang dibentuk DPRD memiliki basis insitutionil yang sama yaitu partai GOLKAR. Di tingkat lokal, partai ini sebagai pelindung adalah Kepala Daerah. Dengan demikian, sangat dimungkinkan dalam batas-batas tertentu ada komunikasi dan kerjasama antar aktor kaitan kebun K2I. Selain itu, para aktor memperjuangkan kepentingan atas dasar ideologi dan sumberdaya politik yang sama. Hal ini tampak dari kesamaan argumen yang diketengahkan Ketua Pansus RTRWP dan argumen latar belakang dibuatnya kebijakan kebun kelapa sawit K2I. Adapun argumen Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau adalah sebagai berikut:<sup>23</sup>

Secara umum, bahwa Tata ruang yang disampaikan eksekutif kepada DPRD adalah tata ruang 2001-2015. Artinya, sudah tertunda sekitar 6 tahun. Sehingga dalam tata ruang itu, terjadilah perubahan-perubahan yang signifikan, yaitu: pertama, periodisasinya 2001-2020. Kedua, daerah-daerah yang dulunya berdasarkan Tata Ruang lama merupakan hutan

---

<sup>22</sup> Lihat Satelit Gempur, 2007. Memo Untuk RZ dan WAB. (Selebaran Demonstrasi)

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, September 2007.

belantara atau tidak terawat, saat ini sudah menjadi perkebunan.. Ketiga, Daerah-daerah PKN (Pusat Kegiatan Nasional) misalnya, pelabuhan. Sebelumnya 1 di Dumai, saat ini sudah 3 (Dumai, Buton, Kuala Enok). Keempat, hutan lindung yaitu hutan yang tidak boleh diganggu gugat. Desawasa ini 2/3 sudah dijadikan kebun. Kondisi ini harus dikembalikan seperti semula. Misalnya hutan di Bukit Tiga Puluh. Jika kondisi saat ini hutannya tinggal 200 ha seharusnya 1000 ha, maka 800 ha harus dikembalikan. Memang hal ini tidak dapat sekaligus, secara bertahap. Target 25 tahun hutan di Riau diharapkan hijau kembali.

Dalam perkembangannya, wakil gubernur (periode pertama) ditunjuk oleh pemerintah sebagai Ketua Tim Pemberantasan *Illegal logging* Riau. Sesuai kedudukannya itu, tokoh ini lebih banyak berkomunikasi dengan para aktor dalam arena lapangan. Di lain pihak, ia juga berhadapan dengan jaringan pengusaha kayu dan perkebunan yang berbasis lahan di Riau. Masing-masing aktor memiliki kepentingan yang berbenturan terutama dalam hal pemanfaatan lahan dan hutan di Riau. Menghadapi persoalan ini, Wakil didukung sejumlah institusi dalam masyarakat misalnya LSM yang peduli terhadap lingkungan dan hutan di Riau, Jikalahari<sup>24</sup>, dan sejumlah politisi partai politik di DPRD Riau.

Perpolitikan lokal semakin dinamik ketika pengambilan keputusan di DPRD Riau dihadapi situasi persaingan antara Birokrasi pendukung K2I dengan politisi partai yang menolak di gedung lancang Kuning DPRD Riau misalnya kasus pengesahan Perda Multi years. Dalam kasus ini sebenarnya ada satu fraksi yang menolak program multiyears ini, dengan resiko yang luar biasa, 6 fraksi

---

<sup>24</sup> Lihat Profil JIKALAHARI, terdapat 29 organisasi yang tergabung dalam JIKALAHARI Riau yang terdiri dari 20 LSM, 8 Kelompok Mahasiswa Pencinta Alam dan 1 organisasi kelompok studi. Adapun Keanggotaan JIKALAHARI: Yayasan Alam Sumatera, Riau Mandiri, Mapala Philomina, Laksana Samudra, Mitra Insani, Kelompok Advokasi Riau, Mapala Suluh, BPASP, Tropika, MPA Satwa Sahara, Kalipra Sumatera, Kabut Riau, WWF Riau, Siklus, Fom Mahasiswa Peduli Hutan Riau, Kantor Bantuan Hukum Riau, Mafakumpala UIR, KPA EMC2, Bangun Desa Payung Negeri, Brimapa Sungkai, Wawasan Tanah Air, LPAD, Sialang, Air, Mapala Humendala, Yayasan Elang, Bunga Bangsa.

menerima, 1 fraksi menolak yaitu farksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Politisi PKS menolak dengan alasan bukan programnya tetapi kesiapannya mulai dari konsep administratif, pola penganggaran, kesiapan lahan, penetapan jumlah kemiskinan dan sebagainya. Kemudian, perlunya Pengembang mendorong sawit ramah lingkungan, perlindungan ekosistem, dan perkembangan perkebunan sawit yang berkelanjutan.

Lebih jauh persaingan kepentingan DPRD Riau Komsis B dan Pemda Riau tampak dari pernyataan sekretaris Komsis B pada waktu itu yang merekomendasi konseptualisasi K2I diabaikan saja. Aktor politik PKS ini mengklaim bahwa penerapan kebun sawit K2I tidak diimbangi dengan persiapan yang matang; lahan, pupuk, bibit. Kemudian, perusahaan pengembang yang ditunjuk belum berpengalaman dalam usaha kebun sawit yaitu PT.Gerbang Eka Palma yang dimiliki oleh kelompok pengusaha Riau. Sementara itu, ketua Komsis B DPRD Riau mendukung K2I alasannya dapat meningkatkan ekonomi masyarakat, membuka kesempatan kerja, pada akhirnya mengurangi tingkat kemiskinan di Riau. Persaingan politik di lembaga ini mengakibatkan suara di Komisi B DPRD Riau pecah. Perpecahan ini terjadi bersamaan dengan terjadinya restrukturisasi struktur di DPRD dari 5 komisi menjadi 4 Komisi. Personil di komisi B yang mebidangi kebun ikut berubah tidak lagi Yuliarso dari PKS dan Mukti Sanjaya (PKS) tapi Ruspan Aman (Golkar) dan Sekretaris (Golkar).

Tetapi mengapa penerapan pembangunan K2I mendapat dukungan misalnya di desa Rambah samo kabupaten Rokan Hulu. Pada hal proses pengambilan keputusannya penuh penolakan. Seorang Responden menjelaskan

bahwa kebun sawit K2I dipandang sebagai simbol "kepercayaan" yang ditumbuhkan pemimpin daerah kepada masyarakat setempat. Dengan memanfaatkan jaringan organisasi kelompok misalnya partai politik.. Dukungan itu mengalir dari Sekda, Bupati, Disbun. Faktor koalisi inilah antara dapat dijadikan alasan mengapa kelompok-kelompok pendukung kebun K2I bertahan.

Setidaknya ada dua sumberdaya yang diperebutkan para aktor dalam Kasus kebun sawit K2I. *Pertama*, dalam internal birokrasi daerah yaitu Disbun Riau. Kepentingan yang kaitan dengan insentif ekonomi para aktor yang bertugas di lapangan. Ada gejala bahwa para Kasubdin, seksi berupaya menghindar dari tugas dan tanggungjawab dalam mengelola operasional kebun K2I. Karena alasan beratnya tanggungjawab dan beban biaya operasional yang ditanggung sendiri.

*Kedua*; kepentingan kaitan dukungan politik masyarakat. Isu dan operasional kebijakan K2I dimobilisasi secara elitis dari birokrat ke instansi teknis dalam hal ini Disbun Riau. Tujuannya agar gerakan kebun sawit K2I dapat berperan menjadi alat mengentaskan kemiskinan. Isu dan operasionalisasi kebun ini diharapkan dapat memberikan citra diri rezim yang berkuasa dalam mengatasi masalah besar pembangunan di Riau.

Namun dalam prakteknya persolalan kebun K2I kenyataannya dihadapkan pada perdebatan persoalan manajemen yang dijalankan oleh Pemda sendiri misalnya masalah koordinasi, rekrutmet pelaksana mulai dari Kepala dinas. studi kelayakan, dan *sharing budget* antara Provinsi dan Kabupaten, serta perusahaan pengembang. Dengan demikian isu kebun K2I menjadi isu politik. Dalam situasi



seperti itu mengapa para kelompok lokal tetap bertahan memperjuangkan kepentingan dalam perebutan sumberdaya perkebunan?

Problem yang harus dihadapi oleh kelompok-kelompok yang bersaing bukanlah bagaimana memobilisasikan massa untuk merubah keputusan-keputusan, tetapi bagaimana mempengaruhi keputusan-keputusan Pusat dengan memanipulasi kesimbangan faksional dalam DPRD dan Birokrasi tingkat lokal. Dalam kondisi demikian, para aktor lokal tidak hanya bekerjasama, berkoalisi dalam memperjuangkan kepentingannya. Disamping itu juga memakai sejumlah arena dan jaringan lokal sedemikian rupa. Sehingga tujuan dan kepentingan aktor dapat tercapai dalam kaitan kebun kelapa sawit K2I di Riau.

Tantangan yang sangat langsung dirasakan oleh Pemda, masyarakat, dan perusahaan perkebunan di Riau dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit K2I adalah persoalan pertanahan dan kesenjangan pengorganisasian sumberdaya perkebunan. Karakteristik persoalan pertanahan perkebunan kelapa sawit ini menyangkut misalnya penentuan calon lahan, konflik kepemilikan, dan dualisme kelembagaan petanahan di tingkat lokal. Sementara itu, tantangan dalam mengorganisir sumberdaya perkebunan kelapa sawit K2I misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas antara Provinsi dan Kabupaten .

Sejak kebijakan desentralisasi dijalankan, pembangunan perkebunan kelapa sawit dilakukan melalui tujuh pola pengembangan yaitu perkebunan rakyat, perusahaan swasta, PBSN, KKPA, K2I, PIR, dan pola Siak. Pertambahan luas lahan Perkebunan Rakyat kelapa sawit dapat berasal dari hasil konversi

kebun plasma, perkebunan rakyat swadaya, Kebun Pemda. Sedangkan kepemilikan kebun perusahaan swasta bersumber dari PBS/PTPN, dan KKPA. Dari data yang dibuat Disbun Riau hingga akhir 2007 luas kepemilikan lahan perkebunan rakyat terus meningkat 329.663 ha (30,70%) menjadi 990.000 ha (50%). Akan tetapi, meskipun lahan milik rakyat, penguasaan kebun tetap berada pada tangan perusahaan. Akibatnya pengorganisasian perkebunan kelapa sawit rakyat tetap melemah.

Dilihat dari perizinan HGU yang diberikan kepada perusahaan besar perkebunan kelapa sawit sejak OTDA di Riau tidak semua dapat dideteksi. Karena lebih dari 20 % area perkebunan besar di Provinsi Riau belum mempunyai sertifikat HGU yang merupakan keharusan dalam perizinan perkebunan kelapa sawit, sehingga sulit untuk dapat mengetahui secara persis luas HGU sesungguhnya. Dinas Perkebunan Provinsi Riau hingga Oktober 2005 mendata 161 area perkebunan, 34 atau (21%) perusahaan belum memiliki HGU<sup>25</sup>. Perusahaan yang tidak memiliki HGU ini tidak dapat diketahui luas lahan yang diberikan izin oleh BPN.<sup>26</sup> Dalam kondisi seperti ini, cadangan lahan yang dapat dikuasai oleh Daerah untuk pengembangan pertanian khususnya perkebunan kelapa sawit K2I menjadi sangat terbatas. Untuk itu, Pemda membawa persoalan ini ke arena tata ruang provinsi.

Sejak 2005, pemerintah provinsi Riau mengorganisir diri dengan melakukan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau

---

<sup>25</sup> Jurnal, *Berita Jikalauhari* Vo.3 No.10. h.3

<sup>26</sup> Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2000 dicatat terdapat sekitar 1.024.500 juta ha kebun kelapa sawit baik di Riau daratan atau di kepulauan. Sementara itu, survei satelit tahun 2000-20001 mencatat sebesar 3,1 juta ha perkebunan. Sangat sulit memang untuk menguji kebenaran kedua data ini

. Tujuan utama menata ruang wilayah adalah bagaimana memberikan arahan dalam pemanfaatan ruang wilayah daerah. Penataan ini penting bagi penentuan kewenangan Pemda Provinsi maupun Pemda Kabupaten di Riau. Karena sejauh ini telah terjadi perubahan dalam hal pemanfaatan ruang di Riau. Dengan adanya Tata Ruang diharapkan kerjasama yang baik antara pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pengembangan kebun K2I.

Menurut Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, tantangan utama dalam penyediaan lahan kebun K2I adalah banyak lahan HGU yang belum di *enclave*.<sup>27</sup> Secara administratif, HGU yang sudah di *enclave* itu hanya Kabupaten Siak. Sejak 1999 DPRD provinsi Riau (dalam hal Komisi A) memberi "tekanan" dan mengadakan pendekatan kepada bupati Siak secara terus menerus. Akan tetapi mengapa lahan yang dibutuhkan kebun K2I belum juga terpenuhi.

Menurut informan yang sama, persoalan ini adalah masalah penerapan kebijakan pusat di daerah. SK Menhut pasal 14 memang dibunyikan bahwa kawasan HGU yang mengenai kebun, rumah, kuburan di *enclave*. Tetapi siapa aktor yang meng *enclave* tidak jelas. Kemudian, melalui kesepakatan yang men *enclave* itu Kepala Daerah (Bupati). Bupati pun akhirnya juga sulit meng *enclave* HGU. Karena Tidak jelas batas2 HGU yang sudah diberikan izin. Akhirnya disediakan anggaran yang besar untuk mengukur ulang lahan HGU. Untuk itu , membutuhkan anggaran sekitar 3 tahun. Pada hal setiap Kabupaten memiliki kemampuan keuangan yang relatif terbatas misalnya Rokan Hulu, Kuantan Singingi, dan Kampar. Kalau hal Pendataan ulang lahan HGU ini

---

<sup>27</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau. September. 2007. HGU di *enclave* artinya lahan HGU yang sudah ditentukan luas lahannya, batas-batas tanah, dan adanya persepsi hukum yang sama terhadap dokumen-dokumen tanah (terutama tanah marasyakat),

dilakukan secara serentak, maka daerah-daerah yang anggaran terbatas pembangunan lain tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

Dalam kondisi seperti ini, Pemda kabupaten mengharapkan anggaran dari Pemda provinsi. Namun, selama 3 tahun anggaran tahun 2007 Pemda Riau hanya menyediakan anggaran 18 miliar rupiah. Dengan kondisi demikian, perkebunan kelapa sawit K2I kedepan dihadapkan kepada persoalan bagaimana mengencalve lahan-lahan HGU Riau. Dengan kata lain, tanah-tanah masyarakat itu ada kepastian hukum mengenai luas, batas, surat atau dokumen hak atas tanah. Sejauh ini, tanah masyarakat yang ada di tengah tanah HGU kurang dapat menunjukkan dokumen, batas tersebut. Masyarakat hanya dapat menunjukkan bahwa tanah ini tanah mereka dari turun temurun. Sementara itu, perusahaan memiliki izin HGU yang diberikan menteri. Jadi tantangan utama dalam pengadaan lahan di Riau terletak pada sejauh mana Pemda dan masyarakat dapat menunjukkan dokumen yang otentik. Persoalan ini berakar dari masa sistim ORBA . Dengan pendekatan kekuasaan, tanah digunakan sedemikian rupa, kemudian surat menyurat diadakan belakangan. Sehingga muncullah konflik pertanahan. Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional<sup>28</sup> Tahun 1998-2005 terdapat 53 kasus tumpang tindih antara HPH dengan HTI,150 antara HTI dengan perkebunan sawit, 33 kasus antara HPH dengan perkebunan,dan 9 kasus tumpang tindih lahan antara HPH dan HTI. Adapun total luasan kawasan yang izinnnya tumpang tindih mencapai 4'14.8000 ha.<sup>29</sup> Tumpang tindih izin lahan ini memicu munculnya

---

<sup>28</sup> Wawancara dengan Rubito,tanggal 23 Juli 2007. Contoh konflik lahan Ampairan Rotan.

<sup>29</sup> *Ibid*,Zulfahmi,2007.

konflik antara perusahaan-masyarakat, perusahaan-perusahaan, dan masyarakat-Pemda Riau.

Munculnya fenomena konflik lahan perkebunan kelapa sawit ini juga terkait dengan ketidak jelasan kewenangan pelepasan hak atas tanah. Sentralisasi kewenangan hak atas tanah ternyata berimplikasi pada munculnya ketidakpercayaan masyarakat kepada Pemerintah (Daerah). Kondisi ini nyatanya telah menambah daftar kekecewaan masyarakat Riau. Dengan demikian agak berbeda dari apa yang diharapkan Pusat dari sentralisasi hak pertanahan, yaitu integrasi NKRI.

Tahun 2003 Pemerintah Pusat mengeluarkan regulasi Nasional di bidang pertanahan diatur melalui Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 . Sedangkan yang berkaitan dengan kelembagaan BPN, Pusat mengatur melalui Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006. Kebijakan ini ditindak lanjuti melalui Peraturan Kepala BPN No.3 dan No.4 tahun 2006 tentang organisasi dan tata kerja Kantor wilayah BPN dan Kantor Pertanahan.<sup>30</sup>

Akan tetapi melalui kebijakan pertanahan ini posisi Pemda Provinsi lemah. Sementara itu, posisi Pemda Kabupaten/Kota diberikan kewenangan sebatas memberi izin lokasi perkebunan. Sedangkan BPN sebagai wakil Pusat di Daerah tetap memegang kewenangan pemberi hak atas tanah. Pada hal Pemda dan DPRD Provinsi , Pemda dan DPRD Kabupaten/Kota menghadapi setiap persoalan pertanahan yang muncul. Karena itu, pelaksanaan kebijakan pertanahan

---

<sup>30</sup> Lihat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2006.BPN,Jakarta.

itu telah menuai berbagai persoalan perkebunan di Riau<sup>31</sup>, diantaranya tumpang tindih kewenangan Pusat-Daerah dan pemberian perizinan HGU. Tumpang tindih HGU ini menjadi salah satu pemicu munculnya konflik lahan perkebunan di Riau.<sup>32</sup> Pada akhirnya, konflik ini mewarnai Pemda Kabupaten dalam menentukan calon lahan kebun kelapa sawit K2I. Fenomena ini terjadi hampir semua Kabupaten Riau. Hingga tahun 2012 tercatat sebanyak 1320 konflik sosial, 850 diantaranya terjadi konflik antara perusahaan dan masyarakat.<sup>33</sup> Pemda ini sudah lebih kurang tujuh tahun belum dapat menyediakan calon lahan kebun kelapa sawit K2I seluas 1.000 ha. Kalaupun ada lahan itu sudah menjadi milik koperasi yang berbadan hukum.<sup>34</sup> Sehingga pada waktu itu ada rencana DPRD Rohul ingin membatalkan rencana pembangunan kebun K2I.

Sementara itu, pengembangan kelapa sawit K2I tidak lepas dari dukungan sejumlah kebijakan Pusat yang sebelumnya sudah diberlakukan. Kebijakan Pusat yang berkaitan dengan lahan, yaitu Undang –Undang (UU) Pokok Agraria No.5/1960. Namun, UU agraria ini memiliki konflik kewenangan dengan UU No.22 tahun 1999 atau UU No.32 tahun 2004 dan tetap memperlemah posisi politik Pemda dalam pertanahan. Karena itu sebetulnya dapat dibaca bahwa pusat belum menyerahkan kewenangan bidang pertanahan ke Daerah. Meskipun Pusat melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional No.3 tahun 1999 telah melimpahkan kewenangan pemberian dan pembatalan

---

<sup>31</sup> Sawit Watch Vol.2 h.17. Lihat *Petisi Sulawesi : Solidaritas Korban perkebunan kelapa Sawit Skla besar dan Anti kespansi perkebunan kelapa Sawit Skla Besar*, pali 21 Juni 2006. Sawit Watch sampai tahun 2005 menemukan bahwa perkebuna kelapa sawit di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya konflik di 200 komunitas di seluruh Indonesia.

<sup>32</sup> Riau Pos, 15 Juni 2007.

<sup>33</sup> Diskusi dalam seminar internasional dalam rangka Milad Universitas Riau, 9-10 Oktober 2012

<sup>34</sup> Riau Pos, 16 Juni 2007. h.17.

keputusan pemberian hak atas tanah negara kepada Pemda.<sup>35</sup> Tujuan baik pusat itu mentah kembali dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 tahun 1999 tentang izin lokasi<sup>36</sup>. Hal ini memeberikan implikasi politik penting bagi penyelesaian pertanahan perkebunan di Riau. Hal ini nampak jelas dari adanya dualisme kelembagaan pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota. Berdasarkan kedua UU tersebut, bidang pertanahan merupakan kewenangan Pemerintah (Pusat) yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) beserta perangkatnya di Daerah, yaitu Kantor Wilayah Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Secara kelembagaan, sebelum diterapkannya kebijakan desentralisasi dan OTDA di tingkat Kabupaten/Kota terdapat Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal di daerah. Sesudah 1999 selain Kantor Pertanahan terdapat pula Dinas Pertanahan. Sejalan Peraturan Kepala BPN No.2/1999 pasal (6) mengenai tata cara pemeberian izin lokasi disebutkan bahwa surat keputusan yang ditandatangani Bupati/Walikota koordinasinya pada Kantor Pertanahan bukan kepada Dinas Pertanahan. Dalam kondisi seperti itu muncul tarik-menarik kepentingan di Daerah. Di Riau, ada Pemda Kabupaten yang memiliki Dinas pertanahan, ada juga Pemda Kabupaten yang tidak memiliki Dinas Pertanahan. Kabupaten/Kota di Riau yang memiliki Dinas Pertanahan misalnya Bengkalis,

---

<sup>35</sup> Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1999 disebutkan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

<sup>36</sup> Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN No.2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi Pasat 6 ayat (3)disebutkan bahwa bahan-bahan untuk keperluan pertimbangan izin lokasi dan rapat koordinasi dimaksud dipersiapkan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Izin lokasi yang dimaksudkan adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal.

Siak, Pekanbaru, dan Rokan Hulu.<sup>37</sup> Sebaliknya, semua Kabupaten/Kota memiliki Kantor Pertanahan di Riau. Dengan demikian terdapat dualisme kewenangan bidang pertanahan di tingkat Kabupaten. Selama kurun waktu 1988-2003, penanganan administratif dan operasional bidang pertanahan di Riau sepenuhnya dilaksanakan BPN. Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai Daerah Otonom hanya diberikan kewenangan yang berkaitan dengan perencanaan wilayah/tata ruang, yaitu kewenangan dalam pemberian izin lokasi kepada pemerintah Kabupaten/Kota. Sedangkan Pemerintah provinsi hanya melakukan koordinasi<sup>38</sup>. Pada hal persoalan konflik pertanahan perkebunan bermuara pada struktur politik lokal Pemda dan DPRD.

Inisiatif lokal untuk memperebutkan peluang pemanfaatan sumberdaya perkebunan berjalan, namun dihadapkan pada persoalan perdebatan kesenjangan organisasional. Adapun karakteristik tantangan ini misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas/kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten. Pengorganisasian pelaksanaan kebun kelapa sawit K2I diatur dalam Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005. Dalam kebijakan ini, disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat naik secara bertahap mencapai US\$ 1.750/tahun antara lain melalui penguatan perkebunan rakyat.

Untuk mengorganisir program ini, pemerintah provinsi menugaskan Asisten Ekbang dan Kesra Setda Riau sebagai penanggungjawab, Ketua Bappeda Riau dan DPRD Riau membuat rencana serta alokasi pembiayaan program.

---

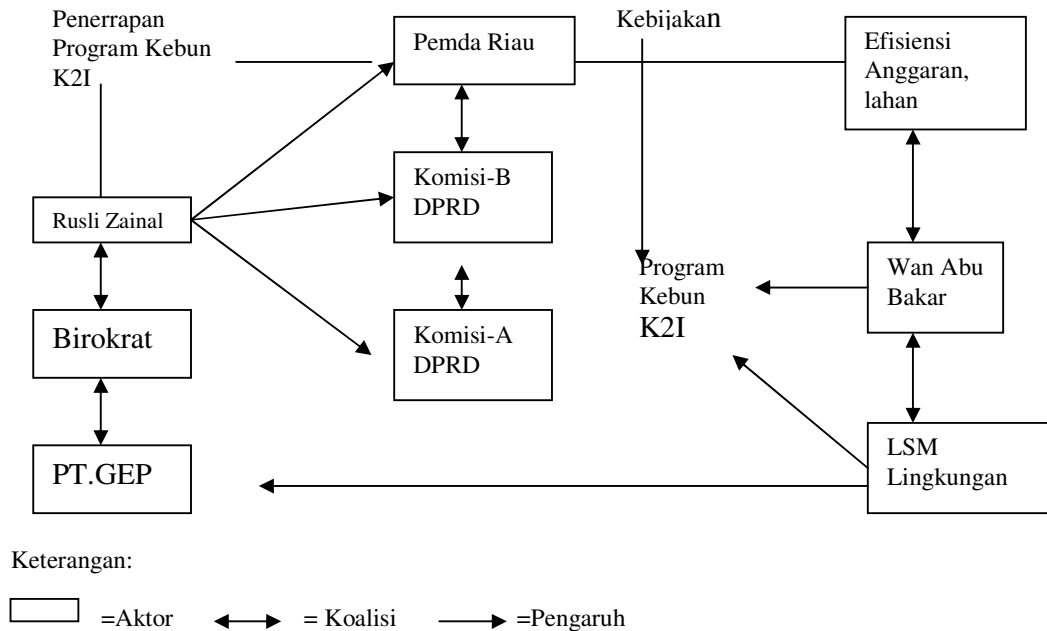
<sup>37</sup> Wawancara dengan RB, tanggal 23 Juli 2007.

<sup>38</sup> Pemda Riau, 2003, *Laporan pertanggungjawaban Akhir Masa jabatan Gubernur Riau tahun 1998-2003*. hal.III-6.



Kemudian, Kepala Disbun Riau sebagai pihak teknis pelaksanaan, BPN Riau menyelesaikan sertifikasi hak atas tanah, dan Kepala BPI memberikan fasilitas penanaman modal. Kepala Dishut Riau bersama-sama BPN, Biro pemerintahan menyediakan lahan kebun. Kepala dinas Kimpraswil Riau melaksanakan rencana infrastruktur dan Kepala Biro Hukum dan Humas berserta Bupati/Walikota menetapkan kriteria petani penerima. Sedangkan yang mengtur pembiayaan program K2I adalah biro keuangan.<sup>39</sup> Namun, hingga tahun 2012 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan pemda ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2I. Seperti diuraikan dalam gambar di bawah ini.

Gambar.III.3.  
 Skema Perpolitikan Lokal Kasus Kebijakan Perkebunan Kelapa sawit K2I  
 (SK Gubernur Riau No. 330/011/2005)



<sup>39</sup> Lihat naskah Kep.Gubri No.Kpts.330/011/2005.

Sejak kebijakan kebun K2I dicanangkan posisi birokrasi lokal belum begitu solid. Hal ini tampak dari fenomena konflik ide penganggaran antara DPRD dan birokrasi Pemda Riau. Kepala daerah menghendaki program kebun sawit K2I secepatnya dilaksanakan. Untuk merealisasikannya, aktor birokrat ini bersama-sama DPRD Riau menyusun anggaran pembiayaannya. Dalam merumuskan anggaran program ini terjadi tarik ulur, perubahan pola anggaran dari avalis, kepada pola hibah. Kemudian pola anggaran ini berubah menjadi kredit dan seterusnya berubah kepada pola pembiayaan.

Secara teknis Disbun Riau ditunjuk melaksanakan kebijakan kebun K2I. Namun, Kadisbun Riau dan Kasubdin sawit "menolak" penggaran K2I diletakkan dalam anggaran disbun. Karena menurut mereka anggaran ini sebaiknya diletakkan kedalam Sekretariat Daerah. Karena asset kebun ini kelak akan dibayar oleh masyarakat "redistribusi asset". Perbedaan pendapat ini berlangsung mempengaruhi pelaksanaan program K2I yang sudah diprogramkan (Januari-November 2006). Proses tarik menarik dalam birokrasi ini berdampak kepada pelaksanaan rencana kebun K2I. Sampai akhir tahun 2007, kebijakan kelapa sawit K2I belum terlaksana maksimal. Hal ini mendapat respon DPRD dan masyarakat Riau (Komisi B).

Menurut Mastar (Komisi A) DPRD Riau bahwa belum berjalannya fungsi Kadisbun Riau dalam melaksanakan kebijakan kebun kela sawit K2I terkait dengan perseps aktor terhadap hukum yang berbeda-beda. Politisi partai Golkar ini mengatakan bahwa :<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Wawancara dengan MST, September 2007.

Secara teknis Disbun sangat berperan. Hanya saja bagaimana Kadisnya mau berperan kalau kekuatan hukum yang mengatur kerja fungsi kebun K2I belum memiliki persepsi hukum yang sama. Sebagai contoh sapi K2I. Meskipun sdh sesuai prosedur tapi karena persepsi hukum aktor tdk sama dapat berakibat pada sanksi hukum pada akto. Misalnya, begitu diimpor sapi dari Australia kena periksa. Karena dalam kontrak kerja sapi K2I itu kabur, memang sapi Australia, menurut image disini asal sapi Australi tdk apa2 meskipun dari Palembang

Sementara itu, aktor lokal lainnya berpendapat bahwa perencanaan anggaran adalah salah satu kendala merealisasikan perkebunan sawit K2I. Pola penganggaran APBD sekarang ini berbasis prestasi kinerja yang diatur oleh Kepmendagri 29, PP 58, Undang-undang nomor 17 tahun 2004 tentang pengelolaan keuangan negara. Pola yang diajukan untuk kebun sawit ini dulu dalam bentuk avalis. Namun, pola avalis ini tidak bisa diterapkan. Karena pola avalis itu jaminannya ke bank. Kemudian, pola anggaran kebun K2I ini dirubah menjadi hibah. Pola hibah ini dituangkan dalam bentuk Perda dana pencadangan. Sehingga pola penganggaran dalam APBD berubah lagi dalam bentuk pembiayaan. Dengan berubah-ubah pola penggaran kebun K2I dalam waktu yang sangat dekat itu, menggambarkan perencanaan yang belum baik., seharusnya ada study kelayakan terlebih dahulu, ada konsultasi pola penganggaran, ini tidak dilakukan.

Kemudian, DPRD dan Pemda Riau menetapkan Perda tentang dana cadangan yang didalamnya ada kebun sawit. Pada awalnya, kebun sawit itu skenario 4.800 dengan budget sharing 7.600 hektar tapi kemudian berubah menjadi 50.000 hektar tahap kedua. Kemudian, Komisi B DPRD Riau menolak. Tawar menawar DPRD Riau dan Pemda Riau menghasilkan luas lahan kebun menjadi 10200 hektar. Kesepakatan ini ditetapkan melalui Perda Dana Cadangan.

Sebelumnya kesepakatan ini dituangkan melalui Perda Multiyears. Namun, para aktor Komisi B menolak. Menurut para elit lokal ini tidak ada istilah *Multi Years* dalam pola penyusunan anggaran berbasis kinerja. Dalam konteks ini, pemakaian anggaran hanya satu tahun dan tidak ada anggaran berkelanjutan. Jadi tahun ke 2 harus melalui persetujuan kembali, ada sisa pakai, saldo dan pertanggungjawaban. Sekarang pola penganggaran dalam bentuk pembiayaan dan bentuk kredit. Senario awalnya hibah dibagikan, tetapi sekarang berubah menjadi pembiayaan. Pola pembiayaan kembali itu nantinya berupa kredit pinjaman. Kebun itu dibangun oleh pengembang, setelah 4 tahun baru dikonversi seperti pola KKPA . Selama 4 tahun, masyarakat yang terpilih akan diberikan sawit dengan catatan nanti panennya akan dipotong.

Lain halnya argumen Yulos Komisi B DPRD Riau bahwa pelaksanaan kebun K2I tidak dapat dilaksanakan tahun anggaran 2006. Hal ini terjadi kalau dianggarkan juga akan berdampak pada proses selanjutnya selama 5 tahun APBD. Komisi-komisi lain akan dengan serius memperhatikan efisiensi anggaran K2I<sup>41</sup>. Selain itu, lahan K2I juga masih bermasalah, dan ada kecenderungan kebun K2I dimanfaatkan oleh keluarga pejabat (Bupati, kepala Desa camat) hal ini didapat dari kunjungan reses. Info dari Bappeda (supto: wawancara tgl 9/1/2007) kebun K2I dibuat dan dilaksanakan oleh Pemda Riau. Pada tahun 2007 tahap-tahapan pembangunan kebun K2I berada pada mempersiapkan lahan oleh masing-masing kabupaten, belum menentukan siapa yang berhak menerima. Hingga tahun 2012, memang ada pemda yang sudah memulainya. Persiapan lahan oleh Pemda

---

<sup>41</sup> Lihat juga Yulios.2006.*Kebun Sawit K2I Untuk Menyelamatkan Keluarga Miskin*, dalam K2I di Mata Legislatif, Sebuah Kumpulan Pemikiran. Telindo.h.81-84.

kabupaten inilah yang bermasalah. Ada Pemda Kabupaten yang menyiapkan lahan dengan menyediakan lahan milik masyarakat (umumnya dimiliki keluarga pejabat). Karena itu ada yang mempertanyakan itu? contoh usulan, Bupati Kampar mengusulkan lahan yang dimilikinya untuk kebun K2I, tetapi kemudian ditolak. Tarik menarik kepentingan saat ini terus berlangsung.

Dalam mekanis prosedur penerapan kebijakan kebun K2I mengatur misalnya tentang kriteria calon<sup>42</sup> lahan dan prosedur pengajuan calon lahan. Adapun prosedur pengajuan lahan diusulkan oleh Kelompok tani kepada Bupati/Walikota yang telah disetujui oleh Kepala Desa dan direkomendasikan oleh Camat setempat, dengan tembusan kepada Kepala Dinas Perkebunan Kabupaten, Kepala Kantor BPN dan Dinas Kehutanan. Pada tingkat Propinsi Calon Lahan diajukan oleh Bupati/Walikota ke Gubernur dan tembusannya disampaikan ke Dinas Perkebunan Propinsi, Dinas Perkebunan Provinsi menunjuk Tim untuk melakukan peninjauan bersama instansi terkait dan atau Tim Kabupaten. Selanjutnya, Hasil pengecekan calon lahan dilaporkan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Bupati/Walikota. Calon lahan yang memenuhi syarat akan ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

---

<sup>42</sup> Ekspos Disbun Riau.2006. Kriteria calon lahan kebun K2I terdiri dari : Faktor Pembatas; (1)Usulan Bupati/Walikota yang dilengkapi dengan peta,(2) Diprioritaskan berada dalam wilayah Desa miskin (3)Termasuk APKP atau APL berdasarkan Perda No.10/1994 tentang RTRWP,(4)Tidak tumpang tindih dengan kepentingan lain, (5) Bukan lahan sengketa, (6) Khusus lahan sempadan dengan sungai, laut dan sumber mata air lainnya mengacu pada Kepres No.32 Tahun 1990:500 m ditepi waduk atau danau,200 m dari tepi mata air & kiri kanan sungai rawa,100 m dari kiri kanan sungani,2 kali kedalaman jurang dan tepi jurang,130 kali selisih pasang tertinggi dan pasang terendah. Faktor yang dikondisikan: Diprioritas dalam 1 hamparan minimal 500 Ha,(2)Memenuhi persyaratan teknis pengembangan budidaya perkebunan yang berada pada lahan kering dan bebas banjir,(3) Maksimal kelerengan 30 %,(4) Ketebalan gambut maksimal 3 meter,(5) Lokasi strategis dan mudah dijangkau,(6).Tersedia sarana dan prasarana untuk distribusi saprodi dan produksi.

Namun kenyataannya, kebun K2I menghadapi berbagai persoalan pengorganisasian yang hebat. Persoalan itu misalnya lahan yang tidak tersedia (lahan marjinal)<sup>43</sup>, tumpang tindih kepemilikan, data penerima yang tidak jelas, pola penganggaran dari pola avalis ke pola pembiayaan. Sehingga proyek kebun K2I diberi tanda bintang oleh DPRD Riau.<sup>44</sup> Meskipun pada akhirnya DPRD Riau menghilangkan tanda bintang itu pada akhir tahun 2005. Sebagai refleksi, ada tujuh kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan.<sup>45</sup> *Pertama*, pada prinsipnya DPRD Provinsi Riau mendukung program pembangunan kebun kelapa sawit untuk rakyat miskin dalam rangka program K2I. *Kedua*, pola penganggaran perogram pembangunan kelapa sawit untuk rakyat miskin dilakukan dengan pola pembiayaan pada kelompok dana cadangan. Pola ini akan ditetapkan melalui Perda. Perda ini mencakup pembangunan kebun kelapa sawit seluas 4.800 ha bagian dari 7.600 ha yang merupakan kerjasama dengan Kabupaten.

*Ketiga*, untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Sebelum memulai kegiatan, Pemprov Riau menyampaikan rincian rencana kerja anggaran kepada DPRD Riau. *Keempat*, untuk merealisasikan butir 3, maka tahun anggaran misalnya 2005 (tahun dimulainya program K2I) kelapa sawit sebesar Rp.87.120.000.000. ini dianggarkan dalam bentuk belanja modal pada kegiatan di Disbun provinsi Riau. Sisanya akan dijadikan dana cadangan dalam perubahan anggaran tahun 2005. *Kelima*, masing-

---

<sup>43</sup> Istilah yang dipakai Kadusbun ST yang mendeskripsikan kondisi (calon) lahan kebun sawit yang jauh dari pemukiman, terbatas infrastruktur misalnya jalan, jembatan.

<sup>44</sup> Azam, Ada apa lagi dengan Kebun Rakyat, No.442 Tahun VIII/Edisi 4-10 September 2007.h.6

<sup>45</sup> *Ibid*, Azam Utama. September 2007.h.6

masing kabupaten bertanggungjawab dalam mempersiapkan dan menetapkan lokasi (lahan dan legalitasnya), calon peserta, *budget sharing*. Keenam, Disbun Riau bertanggungjawab terhadap keseluruhan pelaksanaan program. *Ketujuh*, DPRD provinsi Riau dan DPR Kabupaten melakukan koordinasi agar pembangunan kelapa sawit ini tepat sasaran, berhasil guna dan berdaya guna.

Akan tetapi, hingga tahun 2012 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan Pemda Riau ini belum berjalan efektif. Menurut Kadisbun (ST) sebetulnya proyek Kebun K2I baru dimulai akhir 2006. Sedangkan pekerjaan lapangan dimulai menjelang 2007.<sup>46</sup> Sementara itu, dalam kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan disebutkan bahwa untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Penyerapan anggaran belum optimal hal ini misalnya pada tahun 2007 realisasi penggunaan anggaran baru 7% atau 15 % proyek baru terlaksana.<sup>47</sup>

Persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif dalam arena kebun K2I. Persaingan itu terjadi baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2I . Arena yang dipakai para aktor semakin banyak dan jaringan para aktor semakin tumpang tindih. Sejak kebijakan ini disahkan sudah dua kali pergantian kepala Disbun Riau. Saling lempar tanggungjawab tidak hanya antara Kadis lama dan baru. Tetapi terjadi juga antara Kadis dan Wakadisbun yang membidangi kebun K2I.<sup>48</sup> Selain itu, hampir semua

---

<sup>46</sup> Azam, September, 2007. h.

<sup>47</sup> Ibid. h. 8.

<sup>48</sup> Azam, September, 2007. h. 6

fraksi di DPRD Riau mempersoalkan kinerja Kebun K2I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006.

Politik persaingan dalam arena kebun kelapa sawit K2I semakin kompleks melibatkan aktor Pemprov , Pemkab, DPRD, dan Pengembang. Anggota Dewan mempersoalkan kesiapan Disbun. Sementara pengembang menilai Disbun sengaja menghambat kerja. Sedangkan dipihak Disbun mempersalahkan pihak pengembang yang bobot kerjanya tidak sesuai dengan dana yang telah terpakai.<sup>49</sup> Singkat kata, para aktor lokal saling bergulat dalam arena kebun K2I. Aktor yang berhasil membangun koalisi, negosiasi dengan kelompok informal akan memenangkan persaingan.

Perpolitikan lokal diatas dihadapkan pada persoalan, pertama; Disbun bersama-sama DPRD Riau menyusun anggaran pembiyaannya. Dalam merumuskan anggaran ini dii bentuklah TAE dan Panggar DPRD Riau. Komisi-B mengusulkan supaya program kebun kelapa sawit K2I pembiyaan selama 5 tahun anggaran. Pada akhirnya, usulan ini diterima oleh eksekutif dan dianggarkan tahun 2006. Dalam menyusun anggaran ini terjadi tarik ulur, perubahan pola anggaran dari avalis, kepada pola hibah. Kemudian pola anggaran ini berubah menjadi kredit dan seterusnya berubah kepada pola pembiayaan.

Program kebun sawit K2I yang dicanangkan Pemda Riau sejak tahun 2005 didukung dengan anggaran APBD Riau selama lima tahun anggran. Untuk melaksanakannya secara teknis dilaksanakan oleh Disbun Riau. Namun, Kadisbun Riau dan Kasubdin ”menolak” anggaran K2I diletakkan dalam anggaran disbun.

---

<sup>49</sup> Ibid.Azam,September.2007.h.6



Karena menurut mereka anggaran ini sebaiknya diletakkan kedalam SETDA, asset kebun ini kelak akan dibayar oleh masyarakat melalui "redistribusi asset".<sup>50</sup> Perbedaan pendapat ini berlangsung mempengaruhi pelaksanaan program K2I yang sudah diprogramkan (januari-november 2006). Sehingga proses tarik menarik dalam birokrasi ini berdampak kepada pelaksanaan rencana kebun K2I. Misalnya belum tersedia lahan kebun sesuai yang dilaporkan Disbun. Hal ini terungkap dari kunjungan kerja anggota Fraksi PKS ke Kabupaten Rohul. Menurut aktor politik ini semula ada laporan bahwa di Rohul ada sekitar 500 ha lahan kebun. Namun begitu ia meninjau ternyata lahan itu berada diatas lahan kebun sawit orang.<sup>51</sup>

Menghadapi persoalan pertanahan ini Disbun Riau mengklaim telah membentuk Tim Lahan. Tim ini terdiri Disbun, Asisten Pemerintahan, Bappeda, Dishut, dan BPN. Selain itu, Pemda bekerjasama dengan para Camat dalam penerbitan Surat Keterangan Tanah (SKT), dimana kepala Desa tidak boleh lagi menerbitkan SKT, terutama di kawasan hutan atau dikawasan yang tidak berpenghuni atau ditanami dengan tumbuh-tumbuhan atau komoditi produktif lainnya. SKT ini hanya dapat diberikan/dikeluarkan terhadap tanah yang telah diolah di atas 5 tahun dan telah ditanami pula dengan komoditi, seperti pertanian dan perkebunan.

Berkaitan SKT, Gubernur Riau telah membuat Keputusan Tentang Pencabutan Wewenang Camat Untuk Mengeluarkan Izin Membuka Tanah. Kebijakan ini didasarkan kepada Kepmendagri Nomor 593/5707/S-J Tahun 2004

---

<sup>50</sup> Wawancara dengan SPT, Januari 2010

<sup>51</sup> *Ibid*, Azam, September, 2007. h.9

tentang Pencabutan wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan Ijin membuka tanah. Namun ke depan terhadap masalah SKT ini, akan dikeluarkan lagi Surat Keputusan Gubernur Riau, yang didasarkan kepada Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional dibidang Pertanahan, yang disesuaikan kewenangan bidang pertanahan berada di Kabupaten/Kota. Oleh karena itu untuk izinnya akan dikeluarkan oleh Bupati dengan format yang seragam, termasuk masalah Registrasi/pencatatannya, yang dibantu oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota..

Sementara itu, Disbun Riau melakukan negosiasi dengan pengembang kebun K2I. Karena konsultan yang berfungsi memberikan penilaian kemajuan perusahaan pengembang kebun K2I belum diputuskan. Negosiasi berpijak kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No.13 tahun 2006 dan Pergub No.37 tahun 2006 tentang tata cara kegiatan. Dalam prakteknya, terjadi friksi kewenangan antara Kadis dan Wakadis. Kewenangan pengelolaan penggunaan anggaran yang diberikan kepada KPA belum optimal. Misalnya, soal pencairan dana masih saja harus persetujuan dari Kadis.<sup>52</sup>Karena itu, menurut Komisi B DPRD Riau, pelaksanaan kebijakan kebun K2I belum dapat dilaksanakan tahun angggran 2006.

---

<sup>52</sup> Hasil wawancara Azam. No.442 Tahun VIII/Edisi 4-10 September 2007.h.10. Lihat Riau Tribune,6Januari,2007. Tahun pertama sampai ke empat,Kebun K2I dibiaya oleh pemerintah melalui pengembang. Pada umur lima tahun, barulah K2I itu diserahkan kepada yang berhak. Untuk menentukan siap yang berhak, dibuat kajian oleh bupati.Oleh karena itu, DPRD dapat melakukan pengawasan,tahun ke lima itulah petani memetik hasil,hanya saja sampai usia 17 tahun,pengembang akan memotong keuntungan kebun K2I sebesar 30% utk mengembalikan dana bank barulah 13 tahun berikutnya seratus persen plus lahan kebun menjadi milik petani.

Persolan perencanaan perkebunan ini terkait dengan Renstra. 2004-2008 yang disyahkan DPRD Perda No.1 tahun 2004. Dalam Renstra ini, Kabupaten Kepulauan Riau (Kepri) masih masuk dalam wilayah provinsi Riau, dimana kebijakan umum Pemda perdagangan jasa industri. Setelah pemekaran Kepri membentuk Provinsi Riau Kepulauan. Provinsi Riau membuat kebijakan strategis perkebunan yang menjadi primadona, perikanan, pertanian, peternakan. Namun, dilihat APBD tahun 2007 sektor pertanian ini yang termarjinalkan. R-APBD tahun 2007, lebih satu trilyun dari 3,3 trilyun digunakan untuk gaji/honor pegawai di pemda Riau.<sup>53</sup>

Dalam konteks ini, keberpihakan anggaran terhadap sektor pertanian (perkebunan K2I) dapat dipakai sebagai indikator kualitas perencanaan pembangunan di Riau. Kualitas perencanaan ini menentukan implementasi kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I. Mengapa hingga tahun 2007 program Kebun Sawit K2I belum bisa dilaksanakan. Menurut aktor politik lokal kebijakan kebun sawit K2I belum bisa di realisasikan karena secara konseptual kebun K2i tidak jelas, lahan, dan Pemda Riau menghadapi masalah pola penganggaran. Di tengah-tengah kendala implementasi kebijakan perkebunan diatas ada dinamika politik lokal. Dinamika politik ini berkaitan dengan persoalan penggalangan dukungan politik masyarakat dalam Pilkada-I tingkat Kabupaten di Riau. Tabel

---

<sup>53</sup> Sesuai Permendagri No.26 tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah tahun 2007. Pemerintah Kabinet Indonesia bersatu menetapkan sembilan prioritas pembangunan, yaitu: (1) Penanggulangan kemiskinan,(2) Peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor,(3) Revitalisasi pertanian dalam arti luas dan pembangunan pedesaan,(4) Peningkatan aksesibilitas, kualitas pendidikan dan kesehatan, (5) Penegakan hukum dan HAM, pemberantasan korupsi, dan reformasi birokrasi, (6) Penguatan kemampuan pertahanan, pemantapan keamanan dan ketertiban serta penyelesaian konflik, (7) Mitigasi dan penanggulangan bencana, (8) Percepatan pembangunan infrastruktur, dan (9) Pembangunan daerah perbatasan dan wilayah terisolir.

IV.6. mempetakan bagaimana persaingan politik dalam kasus Kebun sawit K2I b erlangsung di Riau.

Tabel.III.4.  
Peta isu KebijakanPerkebunan Kelapa Sawit K2I.

Elemen Aktor	Kepentingan	Arena	Jaringan	Siasat-siasat	Yang di Perebutkan	Basis Institusional
<u>Aktor yang diuntungkan</u> Kan; Ruza,Bupati, Camat, Kepala Desa,Dishut,D isbun,BPN, PTP.Gerbang Eka Palma,politisi Golkar,Gapki, PTP.V.politisi PDI-P,Golkar	Pertumbuhan ekonomi dan dukungan politik	Birokrasi daerah-pusat,Lem baga adat, Komisi B-DPRD, Kelompok sosial yang berbasis Kan etnik	Birokrasi,Pers lokal,Perusahaan Perkebunan Partai politik Golkar,PDI-P,Pimpinan DPRD Riau, Kelompok sosial lokal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menempatkan birokrat yang dipercaya sebagai Kadisbun,</li> <li>• Restrukturisasi Komisi-B DPRD Riau,</li> <li>• Membuat anggaran tahun jamak,</li> <li>• Kerjasama dengan Pemkab</li> <li>• Revisi RTRWP</li> <li>• Lahan tidur</li> </ul>	Lahan kebun,legitimi masi kekuasaan,su ara dalam Pilkada-L,kendali proses produksi	Birokrasi, Pengusaha Kelompok daerah asal
<u>Aktor yang dirugikan</u> ;Wan AB,LSMLingkungan, Masyarakat, adat,kepala Desa Kuala Cinaku,Walhi, Jikalahari,FK MR,Al-A,Edy	Efisiensi dan pelestarian lingkungan	Forum Pembrantasan Illegal Logging, jaringan penyelamat hutan Riau	TIM Pembrantasan Illegal Logging	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operasi lapanmngan</li> <li>• Seminar/diskusi</li> <li>• Menerbitkan buku</li> <li>• Kampanye pelestarian lingkungan</li> </ul>	Pengaruh, Lahan adat,reputasi internasional, program pemberdayaan	Birokrasi,. Masyarakat lokal, dan LSM

Sumber: wawancara,FGD,Dokumentasi,2000

Pegembangan Kebun kelapa sawit di Riau secara tidak langsung diboncengkan dengan mobilisasi dukungan perolehan suara. Kasus Pilkada di Kabupaten Rohul, Kampar, Rohil, Kuansing, Inhu, dan Siak.Dalam Pilkada-I itu peran kelompok atau paguyuban etnik di perkebunan begitu besar. Pola mobilisasi dukungan suara dilakukan melalui mekanisme pengendalian "patron-klien" . Cara

mobilisasi ini dilakukan elit birokrasi lokal melalui ketua paguyuban di wilayah kebun. Kemudian, para ketua paguyuban menggerakkan para anggota paguyuban secara beranting. Sedangkan posisi politik perusahaan perkebunan lebih sebagai fasilitator pergulatan.

Dengan mengusung isu K2I, para elit lokal membentuk jaringan hubungan kekuasaan yang hirarkis di wilayah perkebunan. Hubungan kekuasaan ini nampak kontras di arena perkebunan pada pola PIR dan BUMN/PTPN. Dalam konteks ini, hubungan calon dengan perusahaan lebih bersifat politik. Kandidat pemimpin lokal berupaya memakai jaringan perusahaan perkebunan sebagai basis pengendalian dukungan. Para elit ini berupaya membawa kepentingan politik kekuasaan ke dalam arena perkebunan. Sementara itu, hubungan perusahaan dengan kelompok paguyuban lebih bersifat ekonomi. Hubungan ini terbentuk melalui urusan legal-formal misalnya gaji, honor anggota paguyuban. Sedangkan hubungan Elit dengan paguyuban lebih bersifat politik.

Pola pergulatan politik yang membawa kepentingan ke dalam jaringan petronase arena perkebunan dicontoh oleh para elit lokal dalam Pilkada-I tingkat Kabupaten maupun Provinsi misalnya Inhu, Kampar, Rohul, dan Siak. Pola persaingan politik yang memanfaatkan jaringan petronase dan hirarki parpol dalam arena perkebunan terjadi pula dalam arena PILKADA Riau. Para aktor memanfaatkan simbol-simbol tradisional untuk memperkuat posisi struktural materiil. Aktor lokal ini menerima sejumlah gelar tradisional sehingga mengundang pro kontra dalam masyarakat Riau. Pergulatan politik lokal ini terjadi dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau.

## **BAB.VI**

### **STRATEGI KEBIJAKAN DESENTRALISASI: KASUS KEBIJAKAN KELAPA SAWIT K2I DI RIAU**

Strategi yang disajikan ini dimaksudkan untuk mencoba merekonstruksi interaksi aktor dalam situasi konflik memperebutkan sumberdaya perkebunan di Riau melalui penerapan kebijakan sawit K2I di Riau. Perkembangan politik lokal mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau selama ini ditentukan oleh interaksi antara birokrat, politisi, dan pengusaha perkebunan. Para pemain ini adalah pihak-pihak yang diuntungkan dalam perebutan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau. Karena aktor ini berpijak pada berbagai regulasi pembangunan yang dibuat pusat sebagai alat untuk memperebutkan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau.

#### **1. Aliansi Kelompok Pemerintah**

Sebagai gambaran bahwa sebelum diterapkan kebijakan desentralisasi dan OTDA, para aktor birokrat pusat (lokal), partai politik berkolaborasi dengan pemilik modal dalam mengeksploitasi sumber daya perkebunan kelapa sawit di Riau dengan cara menerapkan berbagai kebijakan pembangunan yang menguntungkan pihak pemilik modal besar, birokrat dan para politisi misalnya dalam memperebutkan lahan, akses ke pembuat keputusan perizinan. Sementara itu, para tokoh lokal tidak bisa berbuat banyak, karena sistem politik Orba yang otoriter tidak memungkinkan munculnya elit lokal yang independen. Isu kebijakan perkebunan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan. Sehingga sebenarnya kebijakan perkebunan kelapa sawit berjalan karena daerah tidak bisa

menolak. Dalam kondisi seperti itu, munculah isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau misalnya konflik sosial yang berbasiskan pertanahan

Sesudah diterapkan kebijakan desentralisasi dan OTDA, perkembangan perpolitikan di Riau mengenai kebijakan kelapa sawit semakin dinamik ditandai munculnya kelompok-kelompok lokal yang bersaing dengan birokrat lokal, politisi, dan pengusaha perkebunan. Kelompok-kelompok lokal ini seolah-olah secara sendiri-sendiri berinisiatif menangkap peluang sumberdaya perkebunan. Yang direbut adalah kendali atas perkebunan sawit di Riau baik milik swasta, Negara ataupun rakyat. Apa yang dilakukan oleh para aktor ini untuk memperkuat "*lverage*"- nya dalam perpolitikan Riau.

Misalnya kendali dalam SIUP, para aktor lokal berebut menanamkan pengaruh dalam proses perizinan, sehingga perizinan memerlukan waktu yang panjang dan biaya yang besar. Perebutan kendali itu dapat diilustrasikan misalnya, sesuai Kep.Mentan No.357/Kpts/HK.350/5/2002. Izin ini harus diurus untuk lahan diatas 25 ha. Seorang yang ingin IUP harus ada lahan yang dicadangkan Pemprov, selanjutnya IPK (Izin Pelepasan Kawasan Hutan) pada hal kawasan hutan itu tidak ada lagi yang ada perkebunan kelapa sawit atau HTI. Jika bupati mengeluarkan izin Gubernur menolak alasannya karena tidak sesuai dengan RTRWP. Jika Gubernur merekomenadasi bisa jadi Menteri kehutanan menolak karena alasan tidak sesuai dengan RTRWN". misalnya lahan kebun, kesempatan kerja, kayu, akses ke produksi, *fee*, dan suara dalam Pilkada-l. Diantara kelompok lokal ini misalnya LSM, tokoh adat, pimpinan parpol, kelompok preman, akademisi, elit lokal di Jakarta, dan pimpinan koperasi. Para tokoh lokal ini bersaing dengan cara mengusung kebijakan lokal misalnya Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005 tentang Program K2I dan surat

Gubernur Riau No.525/Ekbang/2005 mengenai rekomendasi ketersediaan bahan baku. Selama ini kelompok-kelompok lokal mengkalim diri sebagai pihak yang dirugikan sejak kebijakan perkebunan kelapa sawit di terapkan di Riau tahun 1980-an. Lahan perkebunan sebagian besar dikuasai pemilik modal perkebunan swasta/Negara. Sementara itu, perkebunan rakyat hanya lebih banyak menanggung resiko misalnya berkurangnya lahan usaha, fluktuasi harga, konflik sosial, banjir, asap, dan kebakaran hutan dan lahan. Di bawah ini tabel V.5 berupaya menggambarkan perpolitikan lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit yang eksploitatif di Riau.

Tabel: VI.1.  
Peta Karakteristik isu dan masalah Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit di Riau 2006-2011.

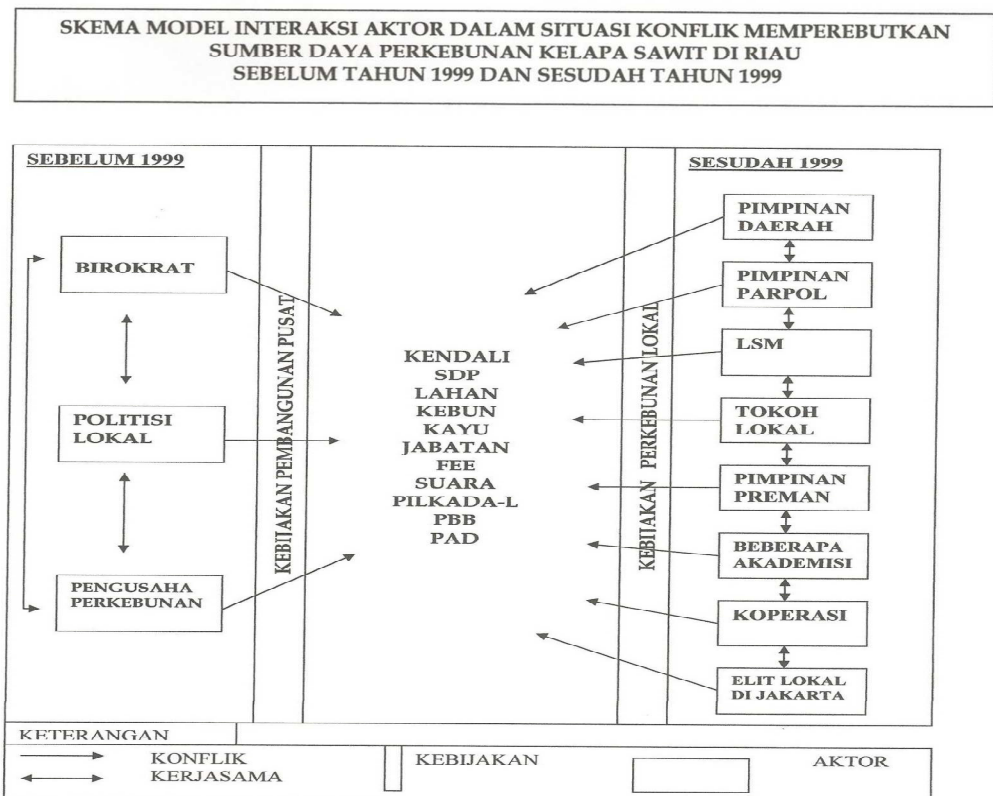
Aktor Isu-Isu	Imam Munandar (1080-1985)	Soeripto (1988-1998)	Saleh Djasit (1998-2003)	Rusli Zainal (2003-2007)
• Penguasaan lahan	PBS/PBN	PBS/PBN	PBS/PBN	PBS dan Pemda
• Kepemilikan	PBS/PBN	PBS/PBN-Swadaya	PBS/PBN,Swadaya (Perebutaan Eks Salim Group)	PBS/PBN- Pemda,Swadaya
• Bentuk Pengelolaan	PBS/PBN	PBS/PBN-PIR	PBS/PBN-PIR- KKPA	PBS/PBN-PIR- K2I,Mandiri
• Perizinan' Pelepasan Kawasan Hutan  IUP HGU	Pusat (Dephut)  Pusat (Deptan) Pusat (BPN)	Pusat (Dephut)  Pusaat (Deptan) Pusat (BPN)	Pusat (Dephut)  Pusaat (Deptan) Pusat (BPN) Pusat- DaerahGubernur, Bupati	Gubernur, Bupati  Pusat
• Dampak;positif	Pusat – swasta	Pusat - swasta	Pusat - swasta	Pusat >
• Dampak; negatif	Masyarakat lokal	Masyarakat lokal	Masyarakat Local	< Masyarakat Lokal
• Arena dan jaringan	Birokarsi Pusat- daerah	Birokarsi Pusat- daerah,Pers	Birokarsi Pusat- daerah,Pers,sosial	Birokarsi Pusat- daerah,sosial, ekonomi,politik

Sumber: Data Wawancara, FGD,dokumentasi,2011



## 2. Koalisi Kelompok Pemerintah dan Non-Pemerintah

Karena kebijakan perkebunan yang bersifat eksploitatif, ke depan diperlukan model pengelolaan interaksi aktor dalam situasi konflik yang berbasiskan masyarakat setempat. Hal ini selaras dengan Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005, dimana dinyatakan bahwa pembedayaan sosial-ekonomi masyarakat dicapai melalui pengembangan perkebunan untuk masyarakat. Dalam persaingan itu, para aktor memanfaatkan berbagai sumberdaya, arena, jaringan di tingkat lokal dan nasional. Kemenangan dalam pergulatan politik ini ditentukan oleh kemampuan membangun koalisi dan negosiasi antara birokrat, politisi, pengusaha perkebunan, dan kelompok-kelompok lokal. Di bawah ini (Gambar V.8) menggambarkan perpolitikal lokal di Riau sebelum dan setelah 1999 mengenai perebutan atas kendali isu kebijakan perkebunan kelapa sawit.



Dari gambaran latar belakang perpolitikan Riau sebelum dan sesudah 1999 seperti diuraikan terdahulu, secara singkat dapat dijelaskan strategi kebijakan mengendalikan interaksi actor dalam situasi konflik memperebutkan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau adalah sebagai berikut:

1. Lembaga /tokoh adat setempat bersama-sama Pemda memfasilitasi pertemuan antara masyarakat lokal dan pemilik modal besar perkebunan yang diselenggarakan di balai adat. Para aktor lokal ini menegosiasikan berbagai isu kebijakan perkebunan yang muncul kepermukaan. Pertemuan ini dimaksudkan untuk menumbuh kembangkan kesadaran bersama akan adanya konflik. Kesadaran kolektif ini bermanfaat bagi pengelolaan konflik yang sedang terjadi.
2. Inisiatif pertemuan dapat juga datang dari Kepala Daerah/Gubernur , para Bupati bersama-sama dinas terkait melalui rapat koordinasi di tingkat provinsi dalam membahas isu-isu kebijakan mengenai perkebunan kelapa sawit. Selanjutnya, dilanjutkan pembahasannya dengan para pengusaha perkebunan dalam rangka membangun kerjasama dan saling tukar informasi. Kemudian, membuat kesepakatan-kesepakatan mengenai problem kebijakan untuk dibahas bersama-sama DPRD Riau.
3. Politisi partai membahas secara internal di komisi B, meminta pandangan Pemda, pengusaha perkebunan, tokoh Lokal, LSM, Akademisi, dan Gakpi. Selain itu, Birokrat bersama-sama politisi dapat langsung memperoleh informasi mengenai perkebunan dari elit lokal, LSM, Akademisi melalui

forum dialog media misalnya Lembaga adat, radio, Koran, Handphone misalnya dalam penyelesaian konflik lahan perkebunan.

4. DPRD dapat juga memperoleh informasi mengenai persoalan perkebunan tersebut langsung ke masyarakat misalnya melalui *hearing*, turun kelapangan, dan dari hasil penelitian atau *workshop*.
5. Pengusaha Perkebunan dapat menyampaikan masukan secara langsung ke DPRD atau melalui GAKPI. Jika dalam negosiasi itu tidak dicapai kesepakatan, maka DPRD dapat memberi usul penyelesaian melalui upaya hukum.
6. Dalam hal menentukan harga TBS masing-masing aktor Pemda secara terjadwal menegosiasikan bersama-sama Pengusaha, Petani Pekebun, Politisi, GAKPI membahasnya dalam forum penentuan harga yang dilaksanakan di Disbun Provinsi. Agar penentuan harga ini dapat dilaksanakan oleh semua pihak, maka diperlukan Perda yang mengatur dan melindungi harga pada tingkat pekebun sebagai payung hukum.
7. Para pekebun yang menolak penerapan kebijakan perkebunan dapat menyampaikan tuntutan mereka melalui pertemuan-pertemuan dengan pengusaha perkebunan dan birokrasi yang difasilitasi tokoh lembaga adat baik di tingkat provinsi atau Kabupaten/Kota. Selanjutnya, aktor adat ini menegosiasikan dengan para birokrat dan politisi lokal. Pola negosiasi yang disepakati dapat berupa *win-win solution* atau bagi hasil perkebunan. Misalnya para petani peserta dapat membeli kebun dan saham pabrik dengan menggunakan fasilitas kredit lembaga pembiayaan yang ada.

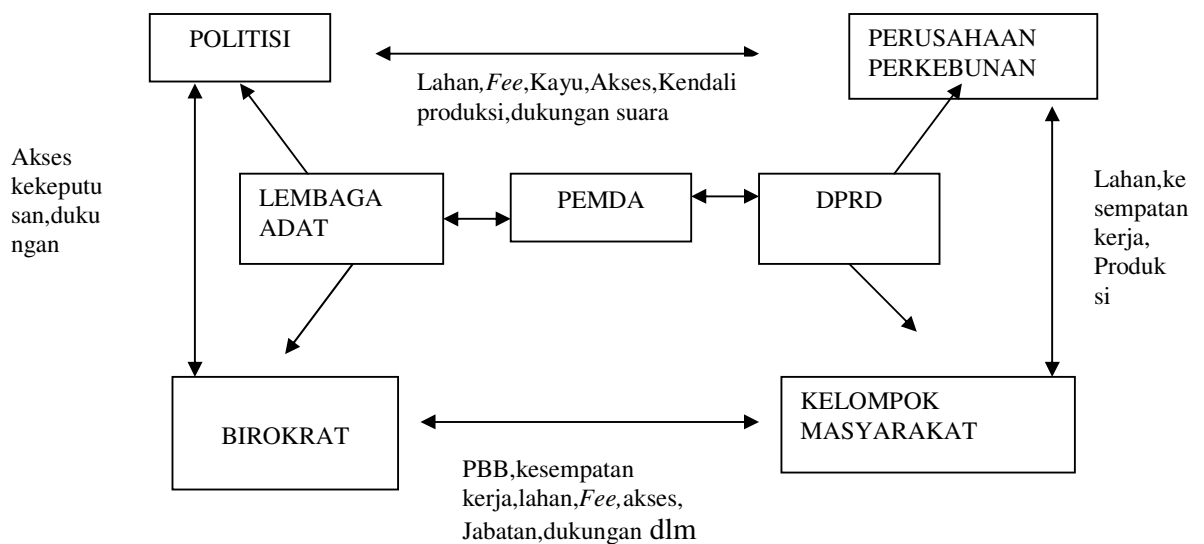
Skim kredit ini difasilitasi ketersediannya oleh pengusaha pengembang atau dapat melalui koperasi. Petani pekebun sebagai pemilik menyerahkan pengelolaannya melalui kontrak manajemen atas dasar kesepakatan.

8. Kesepakatan para pihak yang bertikai dapat juga berupa pemanfaatan kesempatan kerja yang dibutuhkan perusahaan. Karena kualifikasi kerja yang dibutuhkan perusahaan belum dipenuhi, maka calon tenaga kerja lokal itu terlebih dahulu dilatih. Masyarakat atau pemuda setempat bersama-sama perusahaan perkebunan menjadi penyelenggara bagi pendidikan dan latihan kerja bagi calon tenaga kerja yang akan ditempatkan di perusahaan. Masyarakat menyediakan tempat, sementara perusahaan menanggung pembiayaan, materi dan instruktur
9. Dalam hal pengelolaan konflik pertanahan, konsep pengelolaan konflik dimulai dari penataan kembali luas areal perusahaan perkebunan swasta (PBS) kelapa sawit yang telah memiliki waktu operasi lebih dari 10 tahun keatas. Pendataan ini dapat dilakukan oleh Disbun, setelah menghitung apakah PBS sudah dapat mengembalikan investasi yang dikeluarkan. Setelah itu, 10% dari luas lahan PBS diperuntukkan bagi masyarakat tempatan, dan untuk kas Desa disekitar perkebunan. Lahan yang 10 % itu dikelola melalui pola kemitraan (seperti pola KKPA). Sehingga model penanganan konflik lahan kelapa sawit ini dapat meredam sekaligus mempertimbangkan kepentingan masing-masing pihak yang bertikai. Karena pada prinsipnya masing-masing pihak itu sebenarnya saling membutuhkan. Perusahaan perkebunan dapat beroperasi, masyarakat

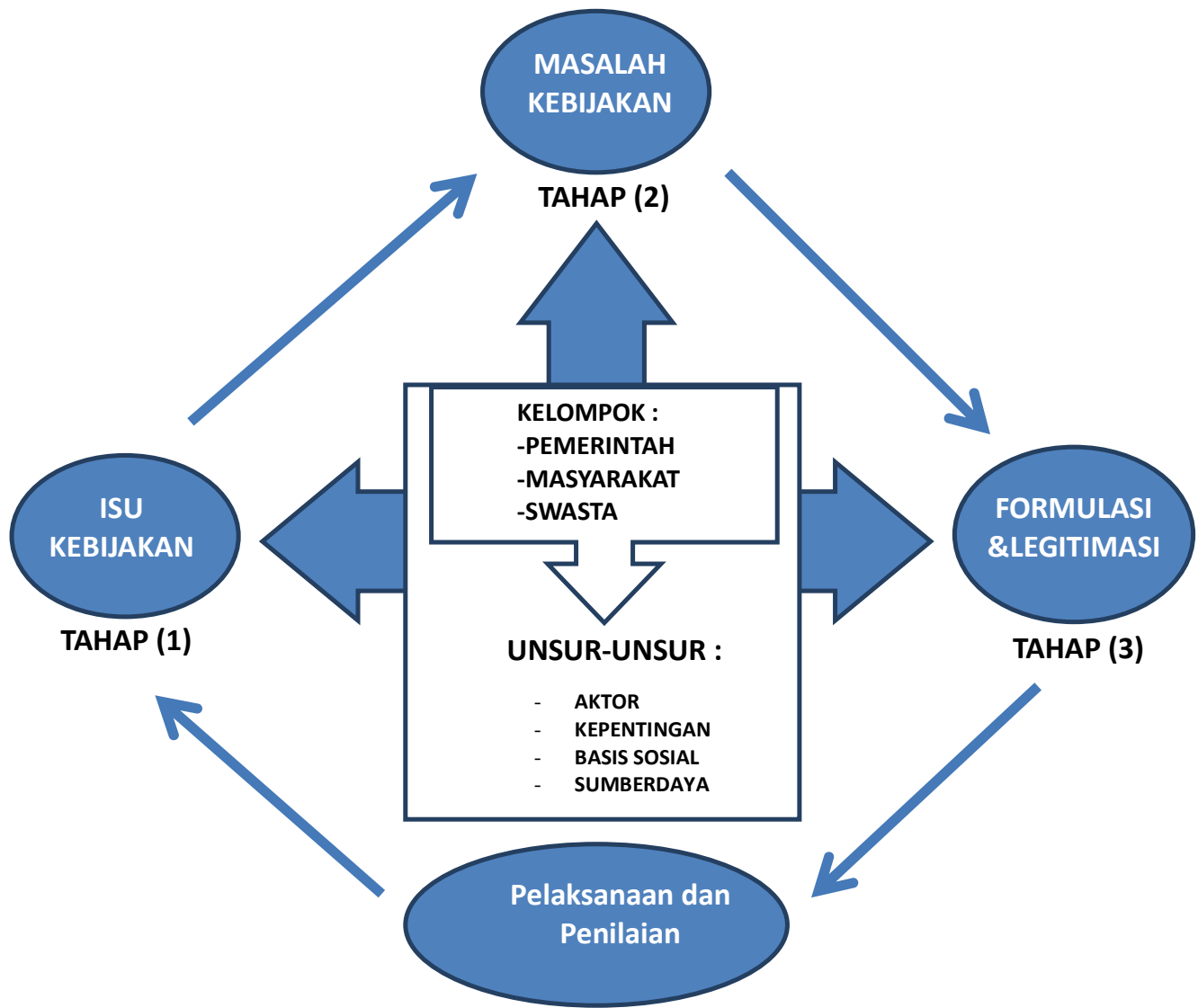
tempatan dapat menjalankan hidup dan kehidupannya, Pemda dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya.

Model interaksi aktor dalam situasi konflik perkebunan Kelapa sawit di Riau dalam gambar V.5 di bawah ini dilandasi perspektif ekonomi-politik yang mempertimbangkan kekuatan politik dan ekonomi yang berkembang di tingkat lokal dalam memperebutkan sumber daya perkebunan kelapa sawit seperti yang sudah diuraikan dibahagian terdahulu. Konsepsi ini dimaksudkan untuk memberikan landasan prinsipil aturan main dalam berinteraksi para aktor lokal. Sehingga model ini diharapkan dapat menekan potensi destruksi misalnya saling bakar, dan sebagainya. Pada akhirnya diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terjadinya perubahan dan tumbuhnya dinamika masyarakat di tingkat lokal

Gambar V.5,  
Model Interaksi Aktor dalam Situasi Konflik Memperebutkan Kendali Sumberdaya Perkebunan Kelapa Sawit di Riau



Keterangan:  
 [ ] = Aktor    —————> = Fasilitasi    <-----> = Negosiasi



## **BAB VII**

### **PENUTUP**

#### **Kesimpulan**

Dengan menggunakan pertanyaan penelitian yang dirumuskan dalam bab pendahuluan sebagai penuntun, penulis dapat menarik kesimpulan studi ini sebagai berikut: Analisis diatas menunjukkan bahwa ada banyak isu kebijakan sawit yang muncul kepermukaan namun yang paling menonjol adalah perebutan kendali atas izin perkebunan, konflik penguasaan lahan, perdebatan pola perkebunan.

Dinamika wacana isu dan masalah sosial muncul dan dimunculkan oleh aktor yang efektif menanamkan pengaruh politik dalam membuat keputusan perkebunan kelapa sawit. Kendali terhadap para aktor yang memegang kendali atas kebijakan perkebunan inilah yang menjadi strategi terobosan dalam proses kebijakan perkebunan di Riau kedepan. Uraian yang lebih spesifik lagi atas pertanyaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Para birokrat di Daerah bersaing dengan tokoh partai Golkar, PDI-P, PPP, PKS, dan swasta memperebutkan kendali formulasi dan implementasi kebijakan perkebunan kelapa sawit. Fungsionalisme kebijakan publik adalah hasil dari pergulatan politik. Sebab pergulatan politik akan menghasilkan siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana. Oleh karena itu, proses penyusunan dan penerapan kebijakan publik mengenai kelapa sawit di Riau adalah sebagai hasil dari pergulatan politik lokal maupun nasional. Aktor-aktor dengan kepentingan yang berbeda-beda berinteraksi dalam mewarnai proses kebijakan perkebunan

kelapa sawit di Riau. Kelompok-kelompok yang merespon kebijakan perkebunan itu dapat dikelompokkan yang pro, menolak, dan menerima dengan syarat kebijakan. Sinergisitas kebijakan desentralisasi sangat ditentukan oleh kemampuan merangkul kelompok-kelompok itu.

2. Cara aktor mencapai kepentingan terkait isu kebijakan perkebunan kelapa sawit memanfaatkan arena politik, ekonomi, sosial, dan budaya serta menggunakan jaringan di tingkat lokal maupun nasional. Sejak penyusunan kebijakan perkebunan kelapa sawi K2-I, kebijakan ini mendapat dukungan sekaligus penolakan. Seperti yang sudah diuraikan di bab III dukungan datang dari misalnya Birokrasi Pusat dan Daerah dan PTPN II. Dukungan PTPN II diberikan melalui jaringan kerja. Para pemain yang mendukung kebijakan perkebunan pada masa itu mempunyai kepentingan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi pesat melalui surplus komoditi kelapa sawit. Kelompok ini memiliki jaringan dari tingkat Pemerintahan Pusat, Provinsi hingga Desa. Kelompok ini tidak hanya berdomisili di Pekanbaru, melainkan ada juga yang berada di Jakarta..

3. Preferensi para aktor dalam memilih kebijakan perkebunan K2-I sebenarnya mempertimbangan keuntungan kelompok masyarakat lokal jangka pendek. Nalar ekonomi-politik studi ini terletak pada ketika para pemain lokal dan nasional berdebat memilih pola K2-I yang akan diterapkan di Riau. Sebelum 1999, perdebatan aktor memang tidak terjadi di tingkat lokal. Karena Pusat lebih dominan, aktor lokal hanya perpanjangan tangan Jakarta. Sesudah 1999, tumbuh keleluasaan aktor dalam menentukan pilihan-pilihan kebijakan. Bagaimana pergulatan politik lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit



berlangsung sehingga pada akhirnya kelompok pendukung pola kemitraan dapat memenangkan persaingan dalam proses kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I.

4. Dalam perpolitikan lokal yang pluralistik, isu dan masalah kebijakan seolah-olah dirumuskan para elit lokal secara sendiri-sendiri. Pada hal, hasil akhir proses kebijakan perkebunan kelapa sawit ditentukan oleh keberhasilan membangun koalisi dan negosiasi dengan kelompok-kelompok informal lainnya. Inilah yang menjelaskan bagaimana kebijakan ekonomi perkebunan kelapa sawit K2-I itu penuh konflik dan mengapa kelompok birokrasi pemerintahan dapat memenangkan persaingan untuk tetap menerapkan kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I di Riau

Pada masa OTDA, pengorganisasian para aktor dalam perpolitikan lokal secara politik agak melemah, walaupun pada batas-batas tertentu jumlah organisasi yang mewarnai isu kebijakan perkebunan bertambah. Hal ini terjadi karena para aktor mengalami banyak kesulitan dalam bekerjasama, batas antara kepentingan individual dan organisasi sangat tipis. Para aktor seolah-olah bergerak sendiri-sendiri, tetapi pada waktu bersamaan para pemain ini mengusung institusi dalam merebut peluang-peluang ekonomi-politik perkebunan. Sehingga inisiatif lokal yang muncul lebih banyak dalam kepentingan individual Keterbatasan dalam bekerjasama inilah yang menjadi penjabar mengapa konflik perngorganisasian aktor mewarnai perpolitikan lokal di Riau kasus kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I terjadi.

## **Rekomendasi**

Paling tidak ada empat hal yang menarik dari hasil studi ini yang dapat dijadikan rekomendasi. *Pertama*, dari pemetaan isu dan masalah kebijakan nampak fenomena ini berlangsung dalam situasi konflik terus menerus. Proses ini hendaknya dikelola dengan jalan menghindari kebijakan perkebunan yang eksploitatif di daerah. Hal ini terjadi karena adanya desakan ekonomi sebagai akibat merosotnya devisa negara pada masa krisis ekonomi. Krisis ekonomi dewasa ini telah memaksa negara menggali sumber-sumber devisa baru. Strategi ini memberi implikasi pada sifat hubungan politik yang simbiosis antara aktor pusat, Birokrat, Pemilik perkebunan besar, dan para elit lokal sedemikian rupa dalam memproduksi kebijakan-kebijakan ekonomi-politik lokal. Tetapi para aktor itu gagal dalam membangun hubungan partisipasi berdasarkan akuntabilitas politik. Pada hal, sejak diterapkan kebijakan desentralisasi dan OTDA muncul persaingan antar kelompok; birokrasi Pemda, pengusaha perkebunan (besar), dan politisi partai memakai berbagai arena memanfaatkan isu perkebunan sebagai isu politik lokal. Dalam perjalanannya, intensitas pergulatan politik itu semakin dinamik dengan tampilnya LSM, para kelompok adat, pemimpin partai, kelompok kepentingan berbasis etnik. Kelompok-kelompok inilah yang mewacanakan isu dan masalah kebijakan sawit K2-I.

*Kedua*, dalam menghadapi problematika kebijakan perkebunan tambal sulam (komplementer) dalam konteks OTDA. Perlu membangun koalisi, negosiasi dengan kelompok-kelompok informal lainnya dalam penerapan kebijakan K2I. Karena kebijakan K2-I dibuat dalam situasi masing kelompok

yang bersaing memperjuangkan kepentingan yang berbenturan, dengan basis dukungan yang beragam, dan perbedaan sumber daya politik yang dimiliki. Pengalaman ini menginspirasi studi ini mengusulkan hipotesis sebagai berikut: sinergisitas kebijakan mengenai kelapa sawit K2-I di Riau ditentukan oleh pergulatan antar kelompok birokrat, pengusaha, politisi yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya yang berbenturan dan strategi kemenangan dalam persaingan itu ditentukan oleh keberhasilannya berinteraksi membangun koalisi dan negosiasi.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku, Hasil Penelitian, dan Makalah :**

- Anwar, Khairul (2009) *Dinamika Politik Dan Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit Di Riau 1999-2007*, Disertasi, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana-UGM.
- \_\_\_\_\_ (2006) *Civil Society: Antara Kendala Institusional dan Struktur*, dalam *Demokrasi & Otonomi Daerah*. J. Vol:4/Nomor2/Desember.
- Agustino, Leo (2010) *Dinasti Politik Pasca Otonomi Daerah: Pengalaman Banten*, dalam *Prisma*, Vol.29.3, Juli 2010.
- Azriat dan Aris (2006) *Sawit Sumber Penghancur Kehidupan Masyarakat*, dalam *Tandan Sawit. Sawit Watch*. 12. Vol.2 Tahun 2006. h.12.
- Bahari, Syaiful (2000) *Konflik Agraria Di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah Yang Tak Berujung*, dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.9, No.1 April 2004.
- Casson, Anne (2000) *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Subsector in an Era of Economic Crisis and Political Change*, [http://www.Occasionalpaper no.29](http://www.Occasionalpaper.no.29).
- Dony (2000) *Percepatan Pembangunan Perkebunan Rakyat di Riau dalam Pelita VI*, dalam *Pola Kemitraan Dalam Pengembangan Pertanian*, Jurnal. Hal.83-99.
- Fatah, Eep Saefulloh (2010) *Konflik, Manipulasi Dan Kebangkrutan Orde Baru: Manajemen Konflik Malari, Petisi 50 dan Tanjung Priok*, Jakarta: Burung Merak Press.
- Frieden, Jeffrey (etl) (2000) *The Method of Analysis: Modern Political Economy*. dalam *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. H.37-43 (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Hidayat (Edt) 2000, *Ekonomi-Politik Ketimpangan Ekonomi Pusat-Daerah*, Jakarta. hal. 131.
- Hidayat, Donny (2006) *Analisis Peranan Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Riau Dalam Era Otonom Daerah*, Thesis, Sekolah PPS-IPB Bogor.
- Karfodihardjo, Hariadi, Hira Jhamtani (2006) *Politik Lingkungan Kekuasaan di Indonesia*, Hasil Penelitian, Jakarta: Equinox Publishing.
- Klinken, Gerry Van (2007) *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*, Simuttaneously published in the USA and Canada.
- Marsono, Djoko, Laak Paskatis, Haryanto.edt (2004) *Konflik Kepentingan Dalam Pengelolaan Sumber Daya Air*, Yogyakarta: Bigraf Publishing-STTL.
- Mandar, Agus, Santoso, Purwo. Kaho Y R (2004) *Konsensus Sebagai Pilar Utama Good Governance dalam Pengelolaan Tanah Ulayat di Singingi, Riau*. Dalam *J.Manusia dan Lingkungan* Vol.XI No.1.Maret 2004, Yogyakarta: PSLII-UGM.
- Nordholt, Henk Schulte and Gerry Van Klinken (2007) *Renegotiating Boundaries: Local politics in post-Suharto Indonesia*. KTLV Press, Leiden.
- Ngadisah (2003) *Konflik Pembangunan dan Gerakan Sosial-Politik di Papua*, Hasil Penelitian, Yogyakarta: Raja.

- Pemda Riau dan PPIP-UNRI (2003) Master Plan Riau 2020 Vol.1.
- Syahza, Almasdi (2004) *Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit Di Daerah Riau*. (Disertasi), Bandung: PPS –Unpad.
- Tang, Usman Muhammad, Pareng Rengi (2009) *Daerah Aliran Sungai (DAS) Kampar Untuk Kesejahteraan Masyarakat Riau*, Laporan Hasil Penelitian, Pekanbaru:UR Press.
- Wahyono, Teguh (2003) *Konflik Penguasaan Lahan Pada Perkebunan Kelapa Sawit di Sumatera*. *Jurnal Penelitian Kelapa sawit*.Vol.11.No.1.
- 
- Perkebunan: Rantai Sejarah yang Berujung*. *Jurnal Analisis Sosial*.Vol.9 No.1 April 2004.h.40-41.
- Yin. K. Robert (2004) *Case Study Research, Design and Methode*, California. SagePublications, Inc.
- Zalis, N. (2007) Gores Kalam Nasib Hutan, dalam *Teraju* No.02, 9 Mei 2007 (Majalah Bulanan), FKMR, Pekanbaru, Riau.

#### **Peraturan Perundangan, Dokumen, dan Risalah Rapat :**

- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 tahun 1974 tentang Usaha Pembangunan Perkebunan Inti.
- Kumpulan Peraturan tentang Pengembangan Perkebunan dengan Pola PIR dengan Program Transmigrasi.
- Kumpulan SK Pembinaan Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan (PEK) 2004, Dinas Perkebunan Riau
- Surat Keputusan Menteri Pertanian No: 232/Kpts/K.B.510/4/90 tentang Petunjuk Pelaksana Pengalihan Kebun Plasma Dalam Pola PIR yang dikaitkan dengan Program Transmigrasi
- Himpunan Peraturan Perundangan yang berkaitan BUMN/Swasta Bidang Perkebunan, Media Perkebunan, Jakarta Tahun 2001.
- Perda No.3 tahun 2002 tentang Program Pembangunan Daerah (PROPEDA) Provinsi Riau Tahun 2001-2005.
- Perda No.10 Tahun 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi daerah Tingkat I Riau.
- Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.286/VII/2002 tentang Pedoman Umum Pinjaman Modal Ekonomi Kerakyatan.
- Keputusan Gubernur Riau No.07 Tahun 2001 tentang Tata Cara Pengembangan Perkebunan Kelapa sawit Dengan Pola Kemitraan Melalui Pemanfaatan Kredit KKPA.
- Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330./011/2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan Program K2I dan Pengembangan Perkebunan Pola Kemitraan Usaha Patungan Berkelanjutan.
- Peraturan Gubernur Riau No.22 tahun 2006 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Perkebun di Riau.
- Keputusan Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Riau No.Kpts.525.I.C.225/2004 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Pinjaman Ekonomi Kerakyatan (PEK) Program Disbun Riau
- Keputusan Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Riau No.Kpts.525.I.C.316/2004 tentang Petunjuk Personil Pelaksanaan Kegiatan dan Pembinaan dan

Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan (PEK) Sub Dinas Kelapa Sawit Th  
anggaran 2004

Keputusan Kepala Dinas perkebunan Propinsi Riau  
No.Kpts.525.1.525.C.317/2004 tentang Petunjuk Petugas Lapangan  
Kegiatan PEK

Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau (RTRWP). Bappeda dan  
PT.Transfera. 4 Juni Pekanbaru 2007

Bappeda. 2007. Kronologis Program K2I Perkebunan Melalui Pembangunan dan  
Pengembangan Perkebunan Pola Kemitraan Usaha Patungan  
Berkelanjutan (rissalah rapat)

BPS Riau. 2005. Pendapatan Regional Riau Menurut Lapangan Usaha 2001-  
2005.h.24-30

**Surat Kabar dan Majalah:**

Kompas, 25 Februari 2006

Kompas, 16,23,24 Oktober 2004

Media Indonesia, 2 Februari 2006

Riau Pos, 1 April 2004

Riau Pos, 18 Mei 2005

Riau Tribune, 8, 10, 11, 12, 16, 28, Oktober 2005

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

Bahana Mahasiswa, 17 Juli 2006

Jawa Pos, 15 Maret 2004

Gatra, 2005

Berita JIKALAHARI, Vol.3 No.10 Januari 2006

Berita JIKALAHARI, Vol.3 No.8 April 2005

Sawit Wacth, Tandan Sawit, No.2 Tahun 2006

Teraju No.02/9-20 Juni 2007

Amanat Rakyat, Edisi: 002 30 Mei - 13 Juni 2007

Azam, 4-10 September 2007

Berita JIKALAHARI Vol.3 No. 10 januari 2006

Media Otonomi Plus, Edisi Januari - Februari 2007

