

BAB IV

KONTEKS GEOGRAFIK, SOSIAL, KULTURAL, DAN PERPOLITIKAN RIAU

Untuk memahami proses formulasi kebijakan sinergi di Indonesia sejak 2005 melalui penelaahan terhadap perpolitikan lokal di Riau melalui studi tentang formulasi kebijakan politik mengenai perkebunan kelapa sawit, kita harus mempunyai gambaran tentang konteks sosio-politik dari masalah tersebut. Dalam bab ini diketengahkan argumen bahwa formulasi kebijakan desentralisasi di Indonesia sejak otonomi daerah tidak berbeda dengan formulasi kebijakan publik di masa sebelumnya. Sesudah OTDA, formulasi kebijakan lokal di Riau tetap menghasilkan hubungan disharmonis kebijakan. Walaupun ada banyak banyak struktur dan praktik politik formulasi yang berubah, penulis mengajukan argumen bahwa lebih banyak lagi yang tidak mengalami perubahan. Formulasi kebijakan lokal itu dipengaruhi antara lain oleh karakteristik daerah dan dinamika ekonomi-politik loka. Model formulasi 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 formulasi 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 :

1. PERKEMBANGAN SOSIO-POLITIK RIAU

1.1. Geografi dan Demografi

Secara geografis, Provinsi Riau terletak diantara 1°15 lintang selatan dan 2°25 lintang utara. Sebelum pemekaran, Provinsi ini terdiri dari daerah daratan dan lautan/perairan, dengan luas lebih kurang 329.867,61 Km². Adapun posisi wilayah merentang dari pantai timur tengah Sumatera sampai pesisir barat Kalimantan. Luas daratan 235.306 Km² atau sekitar 71,33 persen dan daerah lautan Riau sekitar 94.561,61 Km² atau 28,67 persen. Disamping itu berdasarkan UU No.57 tahun 1983 Provinsi Riau memiliki wilayah zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 379.000 Km².

Di daerah perairan terdapat 3.214 pulau besar dan kecil yang tersebar secara strategis. Karena sebahagian berada di Selat malaka dan laut Cina selatan yang merupakan salah satu jalur lintas laut/pelayaran utama dalam dunia perdagangan global. Wilayah geografis Riau ini berbatasan langsung dengan negara-negara Asia Tenggara yaitu Malaysia – Singapura – Thailand – Kamboja, Myanmar dan Vietnam (Pemda Riau,2003:4). Posisi strategis ini sangat berpotensi untuk dikembangkan. Dengan *hinterland* yang kaya kantong-kantong SDA yang berlimpah di sentral Pulau Sumatera, membuat Malaysia dan Singapura "sedang memeluk" Provinsi Riau. Riau terletak antara 1.45 Lintang utara dan 100° 19" Bujur Timur. *Greenwich* dan 6.50"-1.45 Bujur Barat Jakarta (Pemda Riau, 2005:18).

Sementara itu, di daerah daratan terdapat 15 Sungai, diantaranya ada 4 sungai yang mempunyai arti penting bagi masyarakat Riau sebagai prasarana perhubungan, sumber air bersih, irigasi. Sebagian sungai pada saat ini sudah mengalami penurunan kualitas airnya, sebagai akibat pencemaran dari pembuangan limbah industri (Pemda

Sejak tahun 2001, kabupaten Kepulauan Riau dengan ibukota Tanjung Pinang memisahkan diri dan membentuk provinsi Riau Kepulauan. Provinsi baru ini memiliki 3 Kabupaten yaitu, Kabupaten Kepulauan Riau, Karimun dan Kota Batam. Setelah pemekaran provinsi Riau Kepulauan, luas wilayah provinsi Riau berubah dari 329.867,61 Km² menjadi 111.228,65 Km². Luas daratan provinsi Riau menjadi 89.757,85 Km² (80,70%), sedangkan luas wilayah lautan menjadi 21.470,80 Km² (19,30%). Wilayah laut ini sesuai dengan UU N0.32 tahun 2004 terdiri dari wilayah laut kabupaten dan Kota sejauh 4 mil dari garis pantai, wilayah laut provinsi 4-12 mil dan wilayah laut negara diatas 12 mil (Bappeda Riau dan PT.Transfera,2007:8).

Secara demografis, di Provinsi Riau sekurang-kurangnya 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 1990 jumlah penduduk Riau berjumlah 3.278.807 orang yang terdiri dari 1.6.80.670 penduduk laki-laki dan 1.598.137 penduduk perempuan. Dalam perkembangannya selama sepuluh tahun, pada sensus penduduk 2000 jumlah penduduk Riau bertambah menjadi 4.733.948 jiwa dengan

rincian 2.405.283 penduduk laki-laki dan 2.328.665 penduduk perempuan. Dari data penduduk ini terlihat bahwa selama tahun 1990-2000 penduduk Riau telah tumbuh rata-rata 3,79 % setahun. Laju pertumbuhan penduduk Riau ini adalah angka pertumbuhan yang tertinggi di Indonesia. Selanjutnya, berdasarkan data hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) pada tahun 2002 penduduk Riau berjumlah 5.307.863 orang dan pertumbuhan penduduk menurun menjadi 3,73 % rata-rata pertahun dibandingkan tahun 2001. Kepadatan penduduk adalah 56 jiwa per Km². 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 IV.2.
Jumlah dan Kepadatan Penduduk Provinsi Riau tahun 2005-2010

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Pertumbuhan	Kepadatan (Jiwa/Km ²)
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	
2006	4.764.205		50,29

Sumber: Distransduk Riau (2003), BPS (2007)

1.2. 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 1957¹ ([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 Km² yang terdiri atas daratan 94.561,6 Km² dan luas lautan 235.306 Km². 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,

¹ Ketiga Provinsi itu terdiri dari; Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. U.U.darurat No.19 tahun 1957 kemudian diundangkan dalam UU No.61 tahun 1958.Lihat juga Ediruslan PE Amanriza.2001.*Warisan Riau: Tanah Melayu Indonesiaia Yang Legendaris* Yayasan Warisan Riau.Pekanbaru.h.62.

² Berdasarkan UU.15/83 luas lautan termasuk Zona Ekonomi eksklusif (ZEE) berubah menjadi 379.000Km². Pembagian wilayah swatantra Tingkat I Riau berdasarkan undang-undang pembentukan daerah swatantra tingkat I Sumatera Barat, Jambi dan Riau jo lembaran negara No.75 tahun 1957.

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 M3, dan pasir 2.620.250.00 M3³, dan pontensi 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 terselat-selat. 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.

³ Minyak bumi misalnya menyumbang lebih dari 60% produksi minyak nasional. PT.Caltex Pasific Indonesia (CPI) adalah perusahaan yang paling banyak menyedot minyak Riau rata-rata 750 ribu dari 900 ribu barel minyak perhari, bahkan 1972-1973 perusahaan ini memproduksi 1 juta barel perhari.

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 administrasi Pemda. Lembaga ini dipimpin oleh Wan Abdurrahman dan dibantu oleh Wedana T.Kamaruzzaman.

Dalam kaitan pembangunan perkebunan kelapa sawit, Pemerintah Pusat memberikan 66 Hak pengusahaan 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 dimulailah perburuan dan penghancuran penduduk Riau baik orang melayu yang sudah punya tanah secara turun temurun yang dikenal tanah ulayat maupun perburuan pada penduduk setempat (Rab,2002:221-225).

Provinsi Riau setelah pemisahan 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 Kabupaten dan dua Pemerintah Kota tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel IV.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, 2009

Sementara itu, dalam pelaksanaan Pemilu 1999 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). Pelaksanaan Pemilu 1999 di Riau telah menghasilkan perolehan kursi parpol sebagaimana tampak dari tabel berikut ini:

Tabel IV.4.
Rincian Perolehan Kursi Parpol Hasil Pemilu 1999
Di DPRD Provinsi Riau

No.	Partai	Perolehan
1	GOLKAR	15
2	PDI-P	14
3	PPP	7
4	PAN	5
5	PKB	2
6	PK	1
7	PNU	1
8	PP	1
9	PKP	1
10	PBB	1
11	PBI	1
12	TNI/POLRI	6
	JUMLAH	

Sumber: Badan Infokom Kesbang Provinsi Riau, 2003.

Dalam tahun 1999-2005 gelombang unjuk rasa yang terjadi di Riau mengalami peningkatan. Kondisi ini dibaca

sebagai masa dimana masing aktor yang sebelumnya tidak mampu merumuskan kepentingannya. Namun setelah era reformasi 1999, mendadak kelompok-kelompok lokal berani menyampaikan aspirasi, kritik, dan pendapat. Dalam kondisi seperti itu, penyampaian aspirasi elit atau kelompok masyarakat tidak tertutup kemungkinan terjadi benturan kepentingan dalam bentuk anarkhis disamping bentuk-bentuk penyampaian pendapat yang bersifat damai. Untuk memberikan gambaran sifat dan jumlah unjuk rasa di Riau dalam pada awal era reformasi dapat dilihat dari tabel di bawah ini

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

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.

1999. Proses akumulasi kepentingan kelompok ini 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.

2. EKONOMI POLITIK PERKEBUNAN KELAPA SAWIT RIAU

2.1. Sejarah Perkebunan di Riau.

Perkebunan kelapa sawit sebagai usaha bisnis mulai dikembangkan di Riau tahun 1975/1976. Usaha ini dikembangkan oleh Perkebunan Besar Swasta PT.Plantagen –AG saat ini diambil alih PT.Tunggal Perkasa Plantations Air Molek. Perkebunan kelapa sawit ini memiliki luas sekitar 1000 ha (Hidayat,2006:72). Sesuai dengan hasil penelitian Pusat Penelitian Kelapa Sawit Marihat Medan tahun 1979 yang merekomendasikan bahwa provisni Riau sangat potensial bagi pengembangan perkebunan kelapa sawit karena didukung oleh jenis tanah maupun faktor iklim. Sejak pelita III perkebunan kelapa sawit berkembang dengan pesat di Riau yang melibatkan sejumlah aktor Negara dan masyarakat.

Kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit di Riau, pada awalnya dilaksanakan dalam bentuk pengusahaan Perusahaan Swasta Negara Perkebunan. Adapun perusahaan-perusahaan negara yang memulai pembangunan kelapa sawit di Riau yaitu PNP/PTP II, IV, dan V. Dalam melaksakan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau tersebut, perusahaan-perusahaan negara perkebunan ini memilih pola perkebunan inti rakyat (PIR), baik PIR BUN/NES maupun PIR-Trans. Konsep pembangunan perkebunan kelapa sawit pola PIR ini menempatkan perusahaan perkebunan sebagai inti dan masyarakat petani/pekebun sebagai plasma. Melalui pola ini Perusahaan berfungsi membina dan membimbing petani pekebun dalam

meningkatkan produktivitas kelapa sawit. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah bekerja sama dengan sejumlah Perusahaan inti antara lain, PT.Inti Sawit Subur, PT.Buana Lestari, PT.Wanasari Nusantara, PT.Surya Bratasena Palantation. Selanjutnya, dalam hal pendanaannya pola pengembangan kelapa sawit PIR BUN/NES didanai oleh Bank Pembangunan Asia. Sedangkan Pola PIR-Trans memanfaatkan dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI).

Program PIR ini berhenti setelah Bank indoensia menutup Skim Kredit PIR-Trans. Akan tetapi meskipun Bank Indonesia menutup Skim Kredit pembangunan kelapa sawit terus berlanjut dengan dikembangkannya pola Kredit Koperasi Primer untuk anggota (KKPA). Melalui pola ini terdapat 23 perusahaan mitra koperasi yang mengelola KKPA. Luas perkebunan kelapa sawit yang dukembangkan dengan pola KKPA adalah 141579 Ha dengan jumlah kepala keluarga 6.18276 Ha (Hidayat, 2006:72-73). Masyarakat Riau yang tidak ikut serta dalam pola PIR dan KKPA mengembangkan perkebunan kelapa sawit dengan pola swadaya. Namun secara teknis pola swadaya masih tertinggal, sehingga diperlukan perhatian pemerintah. Menurut data tahun 2004 luas kebun swadaya di provinsi Riau sekitar 6.18276 Ha (Hidayat,2006:73). Dalam perkembangannya, kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau meningkat pesat seiring dengan permintaan pasar lokal, domestik dan internasional. Menghadapi peluang permintaan pasar itu, Pemda Riau sejak tahun 2001 mengembangkan konsep kebijakan pembangunan kelapa sawit lokal melalui program ekonomi kerakyatan (PEK). Program ini didanai oleh Anggaran Pembangunan Belanja Daerah (APBD), baik APBD Provinsi ataupun Kabupaten/kota di Riau. Sejak tahun 2005 kebijakan pengembangan perkebunan kelapa sawit lokal

ini dimasukkan kedalam bahagian program K2-I (Kemiskinan, kebodohan, dan Infrastruktur). Tujuannya adalah mewujudkan perkebunan kelapa sawit rakyat yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui melalui pendapatan. Pada akhirnya akan membantu dalam mengatasi permasalahan kemiskinan, kebodohan dan menambah infrstruktur pembangunan daerah Riau di masa depan.

Provinsi Riau yang didukung posisi strategis baik secara geografis, geoekonomi, dan geopolitik yang didukung jumlah penduduk 4,7 juta jiwa, 51,30 %. Kehidupan masyarakat tergantung pada sektor pertanian, terutama sub sektor perkebunan kelapa sawit. Usaha perkebunan sawit ini sangat potensial dan berperan penting dalam menciptakan daerah-daerah pertumbuhan ekonomi "baru" di Indonesia. Namun disisi lain kenyataannya potensi tersebut dihadapkan pada kendala dualisme "enclave" pengusahaannya, yaitu melalui perkebunan besar swasta dan BUMN dengan perkebunan rakyat skala kecil. Dalam kondisi demikian, tampak secara bersamaan adanya ; (1) kebijakan dan pertumbuhan ekonomi, (2) "dualisme enclave". Namun sebelum pembahasan ini, terlebih dahulu dimulai dengan tinjauan kebijakan dan program perkebunan di Daerah Riau.

Jika kebijakan diartikan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (James Anderson,1979), maka di Riau secara normative terdapat sejumlah kebijakan pembangunan bidang perkebunan yang dirumuskan berdasarkan visi dan misi pembangunan perkebunan provinsi Riau yaitu, "terwujudnya kebun untuk kesejahteraan masyarakat Riau tahun 2020" . Kebijakan-kebijakan tersebut adalah : (a). Memantapkan penataan ruang untuk pengembangan kawasan industri

masyarakat perkebunan (KIMBUN) secara bijaksana yang dapat mendukung keadilan ekonomi, ketahanan social budaya dan kelestarian lingkungan hidup.

(b).Mengoptimalkan fungsi kebun baik secara ekonomi, social maupun ekologi, sehingga pembangunan perkebunan bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan. (c). Meningkatkan partisipasi masyarakat dan pemberdayaan petani dalam pembangunan perkebunan serta pengembangan iklim usaha yang kondusif. (d). Membangun perkebunan yang berkebudayaan industri, dengan landasan efisien, produktivitas, dan berkelanjutan yang memberikan jaminan kehidupan rakyat yang lebih baik sejalan dengan otonomi daerah.

Berdasarkan potensi wilayah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) provinsi Riau khususnya berkaitan dengan arahan pengembangan perkebunan seluas 3.133.398 Ha, maka angka sementara realisasi pembangunan perkebunan tahun 2002 seluas 2.545.306 Ha atau 81,23 % sehingga masih tersisa areal seluas 588.092 atau 18,77% untuk perluasan areal termasuk perkebunan kelapa sawit. Menggunakan logika teori pertumbuhan Rostow, perluasan areal perkebunan ini dalam jangka panjang mencerminkan adanya "dorongan" bagi masyarakat membangun social overhead capital (infrastruktur) seperti, jalan, jembatan, pelabuhan sebagai pra-syarat *for take-off*. Selain itu, keinginan kuat pemerintah menjadikan sub sektor perkebunan sebagai "*leading sector*" dalam mencapai pertumbuhan ekonomi.

Luas areal Kebun yang sudah dibangun di Riau menacapai seluas 1.211.438 Ha (47,59 %) dengan produksi 2,6 juta ton yang dimiliki oleh petani seluas 490.847 ha sedangkan sisanya dikuasai oleh PBS baik yang ber Hak Guna Usaha (HGU) maupun sebagai inti.Untuk lebih rincinya realisasi pembangunan perkebunan Riau

lima komoditi utama termasuk kelapa sawit tahun 2002 adalah sebagai berikut : (1). Kelapa sawit 1.211.438 ha (47,59%), (2). Kelapa 672.736 ha (26,43%), (3). Karet 564.112 ha (22,16%), (4). Aneka Tanaman 97.020 ha (3,82%). Penyebaran komoditi kelapa sawit di Riau terdistribusi di kabupaten Kampar seluas 234.719 Ha (19,38%), Kabupaten Rokan Hulu seluas 193.545 Ha (15,98%) dan Kabupaten Pelalawan seluas 173.063 Ha (14,23%).

Berdasarkan angka sementara produksi komoditi perkebunan di Riau tahun 2008 adalah sebesar 4.395.253 ton dengan berbagai jenis produk dan jika dibandingkan produksi pada tahun 2001 sebesar 4.268.838 ton telah terjadi kenaikan sebesar 126.415 ton atau naik 2,96 % terdiri dari produksi kelapa sawit sebesar 239.432 ton naik 9,05 %. Penyebaran sentara hasil produksi kelapa sawit adalah kabupaten Siak sebesar 508.171 ton (17,61%), kabupaten Rokan Hilir sebesar 527.575 ton (18,29 %), dan kabupaten Kampar sebesar 45 7.713 ton (15,86 %).

Hasil komoditas perkebunan sebagian besar diekspor dalam bentuk setengah jadi dan sebahagian lagi digunakan untuk konsumsi dalam negeri. Volume dan nilai ekspor hasil perkebunan provinsi Riau tahun 2002 sebesar 2.355.343 ton dengan nilai ekspor sebesar US \$ 737.962.000 dibanding tahun 2001 sebesar 829.898 dengan nilai ekspor US \$ 196.605.000 berarti terjadi kenaikan sebesar 1.525.445 ton atau naik 183,81% dengan nilai ekspor naik sebesar US \$ 541.357.000 atau naik 275.35 %.

Di provinsi Riau, penyerapan tenaga kerja melalui pembangunan sub sektor perkebunan termasuk perkebunan sawit dinilai cukup berarti misalnya jumlah tenaga kerja pada tahun 2002 berjumlah 1.173.750 tenaga kerja. Kondisi ini menunjukkan telah terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja dibandingkan tahun 2001 sebesar

84.250 tenaga kerja atau naik 7,73 % yang tersebar di seluruh pengembangan perkebunan di provinsi Riau. Hal ini terjadi menurut Dinas Perkebunan Riau sebagai akibat, pertama adanya pengembangan areal perkebunan maupun tumbuhnya pabrik yang mengolah hasil perkebunan. Apabila dibandingkan dengan penyerapan tenaga kerja tingkat nasional tahun 2002 sebesar 8.667.515 tenaga kerja berarti 13,54 % dipenuhi dari Riau sektor perkebunan.

Kedua, tambahan pabrik pengolahan. Sebahagian sebesar hasil produksi perkebunan termasuk tentunya kelapa sawit tidak dapat dijual langsung kepada masyarakat atau konsumen, tetapi harus melalui proses pengolahan menjadi bahan setengah jadi sehingga akan menambah nilai/harga jual. Sampai dengan tahun 2002 jumlah pabrik pengolahan subsektor perkebunan di provinsi Riau sebanyak 97 unit atau naik 11 unit (12,79%) dibandingkan tahun 2001 sebesar 86 unit. Keadaan 2002 secara lebih rinci adalah sebagai berikut : (a). Kelapa sawit 71 unit dengan kapasitas 3.135 ton/TBS/jam, (b). Kelapa 12 unit dengan kapasitas 147.190 ton, (c). Karct 14 unit dengan kapasitas 148.400 ton.

Dari data tersebut terlihat bahwa pada setelah OTDA terjadi penambahan pabrik pengolahan kelapa sawit sebanyak 11 unit dengan kapasitas 515 ton TBS/jam atau naik 19,66%. Khusus penyebaran pabrik pengolahan kelapa sawit pada tahun 2002 terbesar di kabupaten Kampar sebanyak 18 unit (25,35%) dengan kapasitas 795 ton TBS/jam (25,36%), Kabupaten Rokan Hilir 12 unit (16,90%) dengan kapasitas 540 ton TBS/jam (17,22%) dan Kabupaten Siak serta Rokan Hulu masing-masing 9 unit (12,68%) dengan kapasitas 420 ton TBS/jam (13,40%).

Luas lahan provinsi Riau berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) adalah 9.456.160 ha. Luas lahan ini dituangkan Pemda dalam Perda No.10 tahun 1994 dengan rincian; lahan perkebunan 3.133.398 ha (33,14%), Kehutanan 2.909.521 ha (30,77%), kawasan lindung 1.619.891 ha (17,13 %), kawasan lainnya 1.130.503 ha (11,96%), pemukiman dan transmigrasi 277.185 ha (2,93 %), perkotaan 132.298 ha (1,4%), pertanian tanaman pangan 116.247 ha (1,23%), pertambangan 94.174 ha (1%), pariwisata 23.000 ha (0,24%), kawasan prioritas 13.147 ha (0,14%), dan industri 6.800 ha (0,07 %) (Saleh ,2003: Saleh ,2003:2).

Pada tahun 2009 realisasi pembangunan perkebunan Riau baru mencapai luas 2.545.306 ha atau 81,23%. Dari lahan yang disediakan, masih tersedia areal seluas 588.092 ha atau 18,77% untuk perluasan areal perkebunan. Realisasi perkebunan ini dibandingkan dengan luas areal tahun 2001 seluas 2.400.269 ha terjadi kenaikan seluas 145.037 ha atau naik 6,04%. Kemudian, luas areal perkebunan Riau ini bila dibandingkan dengan proyeksi luas perkebunan se Indonesia tahun 2005 sekitar 15.192.187 ha, maka 16,75 % luas perkebunan berada di Riau (Disbun Riau,2003:4).

Selanjutnya, realisasi kebijakan lahan pembangunan perkebunan Riau tahun 2009 seluas 2.545.306 ha. Secara lebih rinci realisasi lahan perkebunan tersebut terdiri dari lahan; kelapa sawit seluas 1.211.438 ha (47,59%), kelapa luas 672.732 ha (26,43%), karet seluas 564.112 ha (22,16%), dan aneka tanaman 97.020 ha atau (3,82%). Secara umum, pertambahan luas diatas mengalami kenaikan dibandingkan tahun 2001. Tahun 2001 luas lahan kelapa sawit 91.650 ha, kelapa 49.940 ha, karet seluas 2.018 ha, dan aneka tanaman 5.475 ha ((Disbun Riau,2003:5).

keluarga (23.68%) dari 4.543.584 orang penduduk provinsi Riau⁵. Berbeda dengan data kemiskinan yang dikeluarkan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Riau menyatakan bahwa \pm 42 % penduduk Riau adalah penduduk miskin. Sementara itu, pada tahun 2004 BPS Provinsi Riau mengeluarkan informasi kemiskinan bahwa terdapat 658,6 ribu penduduk miskin (14,67%) dari seluruh jumlah penduduk Riau.⁶ Adapun secara rinci data BPS tentang kemiskinan tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel.IV.6. Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Riau tahun 2009

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

Sumber : Humas Pemda Riau,2009

Formulasi kebijakan lokal K2-I bidang perkebunan terinspirasi juga oleh realitas sosial dalam kaitan kualitas SDM di Provinsi Riau masih cukup rendah.

⁵Balitbang Riau,2004.Perbedaan angka kemiskinan Riau dikarenakan perbedaan indikator kemiskinan yang dipakai oleh masing-masing peneliti. Balitbang memakai indikator ; Frekwensi makan minimal 2 x sehari, Konsumsi Lauk pauk berprotein tinggi, Memiliki Pakaian yang berbeda untuk kegiatan yang berbeda,Kepemilikan asset, Luas Lantai per kapita, Jenis Lantai, Ketersediaan air bersih,Kepemilikan jamban. Sementara itu,BPS memakai indikator kemiskinan; Konsumsi energi 2.100 Kalori/kapita/hari. Sedangkan BKKBN menggunakan indikator; Dengan kriteria ekonomi dan non ekonomi yang menetapkan keluarga Pra Sejahtera dan Keluarga Sejahtera I.Faktor penyebab kemiskinan; Rendahnya Kualitas Sumber Daya Manusia,Keterbatasan Kepemilikan Asset, Rendahnya Dukungan Infrastruktur, dan Lemahnya Penguasaan Teknologi.

⁶Muchtar Ahmad dan Gulat ME Manurung.*Peranan Perguruan Tinggi Dalam pembangunan-masingan Pertanian Untuk Meningkatkan Kesejahteraan dan Kecerdasan di Provinsi Riau* (Makalah).Semirata BKS-PTN Barat bidang Pertanian,Pekanbaru 23-26 Juli 2007. h.2.

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 Km² tersebar kedalam 9 Kabupaten & 2 Kota 148 Kecamatan dan 1.500 Desa/Kelurahan.⁷

Problem klasik dalam Industrialisasi adalah penyediaan infrastruktur. Dalam skala nasional, untuk membangun insfrastruktur yang memadai diperlukan biaya yang sangat besar. Namun , sejak krisis ekonomi pertengahan tahun 1997, pemerintah memiliki keterbatasan ekspansi fiskal.⁸ 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

⁷ *Ibid*, Humas Pemda Riau, Data ekapos Gubri dengan DPR-RI, 2007

⁸ Tim Nasional Pengembangan BBN (Bahan Bakar Nabati). 2007. *Bahan Bakar Alternatif dari Tumbuhan sebagai Pengganti Minyak Bumi dan Gas*. Penebar, Surabaya.

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.⁹ 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.¹⁰

Pernyataan diatas sejalan dengan data lahan seluas 600-800.000 ha eks Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang habis masa izinnya 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

⁹ Sensus Pertanian tahun 2003.

¹⁰ Lihat Riau Pos, 31 Maret 2005. Menurut Dirjenbun bahwa HGU yang tidak digarap atau dikelola swasta dengan baik terus menerus akan segera dicabut, guna memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada Pemkab (Siak) untuk membangun perkebunan rakyat.

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 hektar¹¹. 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.¹² 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, diharapkan dengan cepat memperluas areal karena beberapa alasan¹³. Pertama, proses produksi CPO di Indonesia amat efisien. Karena hasil dari pohon relatif tinggi¹⁴ 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

¹¹ Riau Pos Januari 2007.

¹² *Ibid*, Riau Pos.6 Januari 2007.

¹³ Casson, Anne. 2000. *Politik Ekonomi Subsektor Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia*. Yayasan Obor Indonesia. h.277-281.

¹⁴ *Ibid*. Lihat Oil World dalam Cason. 2000. .h.277. Pada tahun 1977, tanaman kelapa sawit Indonesia menghasilkan rata-rata 3,37 ton buah kelapa sawit per ha. Hasil ini sedikit di bawah rata-rata hasil Malaysia, yaitu 3,68 ton per ha tetapi lebih tinggi daripada rata-rata dunia yaitu 3,21 ton per ha.

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 2000.¹⁵ 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.¹⁶

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

¹⁵ *Ibid.* Lihat.. Danareksa Sekuritas 1998 dalam Casson.2000.h.277. Pertumbuhan permintaan global atas minyak sawit disebabkan oleh pertumbuhan penduduk dunia dan daya beli yang meningkat. Di Pasar Internasional, pertumbuhan rata-rata konsumsi minyak sawit adalah tertinggi diantara minyak goreng sejak tahun 1992. Antara 1992-1997, permintaan global akan minyak sawit tumbuh sekitar 7 % per tahun, minyak kedelai 5%, minyak goreng lainnya tumbuh kurang 4%. Kebanyakan minyak sawit ini dikonsumsi di Asia, terutama Indonesia, Cina, India, Malaysia, dan Pakistan. Makanan yang dikonsumsi di wilayah ini biasanya digoreng.

¹⁶ *Ibid.*, Casson.2000.h.280.

1.340.035 Ha .Adapun produksi CPO sebesar 3.386.801 Ton, jumlah PKS 118 Unit dan nilai investasisebesar Rp. 47,312 Trilyun.¹⁷

Tabel.IV.7. 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
	Jumlah	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

¹⁷ Disbun Riau,2005. Data Base Perkebunan.

antara lain ; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit.¹⁸

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.¹⁹

¹⁸ Ruang lingkup kerja pengembangan kebun kelapa sawit K2I meliputi; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit¹⁸. penilaian fisik kebun, pengalihan kebun ke petani, dan pembagian tugas antara popinsi dan kabupaten. serta pembebanan Resiko

¹⁹ *Ibid*, Zulfahmi, 2007.

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 mislanya pola intinya dipelihara dengan baik, plasmanya justru dibiarkan tidak terawat . Kemudian, jumlah tanamannya pun tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka.²⁰ Oleh karena itu muncullah alternatif pola Kebun K2-I...

Tabel IV.8
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

²⁰ *Ibid*,hasil wawancara Maret 2010

2.3. 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 dipilahlah 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

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.²⁵ 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.

2.4. Peluang dan 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

²⁵ Ibid.Azam,September.2007.h.6

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 sugu 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 IV.9
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 HGU²⁶. 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 kuasai 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)²⁷. 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

²⁶ Jurnal, *Berita Jikalauhari* Vo.3 No.10. h.3

²⁷ Hasil wawancara Riko Jikalauhari,2007

melalui penguatan perkebunan rakyat. Untuk mengorganisir program ini, 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.²⁸ Namun, hingga tahun 2007 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan RZ ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2-I.

Sejak kebijakan kebun K2-I dicanangkan posisi birokrasi lokal belum begitu solid. Hal ini tampak dari fenomena konflik ide penganggaran antara DPRD dan birokrasi Pemda Riau. Dalam merumuskan anggaran program ini terjadi tarik ulur, perubahan pola anggaran dari avalis, kepada pola hibah. Kemudian pola anggaran ini berubah menjadi kridit dan seterusnya berubah kepada pola pembiayaan.

²⁸ Lihat naskah Kep.Gubri No.Kpts.330/011/2005.