

BAB V

INTERAKSI AKTOR DALAM ISU KEBIJAKAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT K2-I, 2005-2010

Seperti yang dikemukakan di bab I, tujuan studi ini adalah menganalisis sinergisitas dalam formulasi kebijakan dengan mengambil kasus perkebunan kelapa sawit K2-I di Riau. Model formulasi kebijakan dicoba ditelaah melalui interaksi aktor terkait isu yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit. Analisis dalam bab VII ini akan menerapkan empat langkah yakni, menguraikan aktor yang terlibat dan tujuannya; menjabarkan preferensi masing-masing aktor; mendeskripsikan pembentukan koalisi yang dilakukan oleh para aktor; dan menguraikan interaksi antar aktor dalam memperjuangkan kepentingan untuk mencapai tujuan.

Argumen yang hendak diketengahkan dalam bab ini bahwa interaksi aktor dalam proses formulasi kebijakan era desentralisasi berbeda dengan proses formulasi kebijakan di masa sebelumnya. Sesudah desentralisasi, interaksi aktor dalam proses penyusunan kebijakan lokal di Riau mengalami perubahan. Walaupun ada banyak banyak struktur dan praktik politik yang tidak berubah, penulis mengajukan argumen bahwa lebih banyak lagi yang mengalami perubahan. Penelitian ini berusaha mendukung argumen tersebut dengan mengajukan studi kasus kebijakan Kelapa sawit K2-I di Riau.

Untuk mengorganisir pembahasan tersebut, bagian berikut ini akan dibagi dalam tiga isu kebijakan utama. *Pertama*, konflik atas proses perzinan dan penataan ruang. *Kedua*, konflik penguasaan lahan perkebunan, dan *Ketiga*, konflik

mengenai pengelolaan perkebunan. Adapun masing-masing isu tersebut akan diuraikan dalam bahasan berikut ini:

1. Perebutan Kendali atas Proses Perizinan.

Sesudah Otda, perpolitikan lokal di Riau semakin dinamik seiring dengan perkembangan ekonomi perkebunan. Sejalan perkembangan ekonomi lokal itu, rezim lokal di Riau mengklaim diri menghadapi persoalan kemiskinan, kebodohan, dan keterbatasan Infrastruktur (disingkat K2-I). Oleh karena itu, dalam rangka mengatasi masalah ini, rezim periode 2003-2007 membuat program perkebunan kelapa sawit. Untuk menyusun program perkebunan ini para aktor lokal memilih berkoalisi dengan berbagai aktor baik tingkat Kabupaten di Riau maupun di Jakarta terutama dalam mengendalikan proses perizinan perkebunan di Riau. Salah satu pengendalian perzinan tersebut adalah kebijakan tata ruang.

Kebijakan perkebunan kelapa sawit memerlukan ruang wilayah di daerah Riau. RTRWP adalah kebijakan politik Daerah yang berkaitan dengan persoalan menentukan pembagian kewenangan antara Pusat dan daerah dalam proses perizinan. Sejak 1994 hingga 2005, terjadi tumpang tindih pemanfaatan ruang di Riau antara kawasan lindung dan kawasan budidaya. Karena itu, diperlukan konsepsi penataan ruang baru lebih relevan dengan kewenangan di daerah pasca ORBA.

Untuk menata peruntukan ruang wilayah ini, Pemda didukung oleh kelompok-kelompok di Riau misalnya Bupati/Walikota, Camat, Lurah/Kepala Desa, Dishut, Disbun, BPN, Bappeda, LAMR, Perguruan Tinggi, LSMLingkungan, PT P.V, PT.RAPP. Kelompok –kelompok ini mempunyai basis birokrasi dan

masyarakat. Dalam isu ini, para tokoh memposisikan diri sebagai pendukung utama kebijakan penataan ruang wilayah Riau. Dukungan ini diberikan karena kelompok ini menghindari konflik kewenangan antara berbagai aktor lokal yang berdampak kepada konflik sosial dan bencana alam.

Menurut kelompok ini, tumpang tindih kewenangan Pusat-Daerah dalam memberikan perizinan menjadi salah satu pemicu munculnya konflik lahan perkebunan di Riau (Riau Pos 15 Juni 2007). Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional. Karena proses mendapatkan izin/hak misalnya HGU memunculkan konflik. Hal ini seperti yang diungkapkan BPN Riau bahwa:

”... HGU diberikan oleh Kepala BPN kepada pengusaha perkebunan sesuai Kep.Men.Agraria Kepala BPN No.9. Tahun 1999. Apabila lahan HGU berada di wilayah antar kabupaten/Kota koordinasi adalah wewenang BPN Provinsi. Jika lahan HGU berada dalam suatu wilayah Kabupaten/kota, koordinasi dilakukan oleh BPN Kabupaten/Kota ybs. BPN melakukan rapat koordinasi melalui panitia B (panitia pemeriksaan tanah) terdiri dari Disbun, Dishut, BPN, Bagian Tata Pemerintahan Kantor Gubri, ditambah Kepala Desa dan Camat. BPN mempertimbangkan apakah lahan dapat diberikan hak, setelah mengumpulkan info dari instansi terkait. Kepentingannya agar tidak terjadi tumpang tindih hak kepemilikan sehingga terhindar dari konflik lahan ..” (Wawancara dengan Robito, 14 Juni 2010)

Revisi RTRW Provinsi ini dilakukan atas dasar pemikiran bahwa telah terjadi berbagai perubahan dalam pemanfaatan ruang di daerah Riau. Sejak 1994 hingga 2005, terjadi tumpang tindih antara kawasan lindung dan kawasan budidaya di Riau. Dari total kawasan hutan lindung Riau 1994 1.942.744 Ha terdapat 808.610 Ha terdiri atas izin konsesi HPH seluas 321.996 Ha, HTI seluas 456.207 Ha dan perkebunan 102.906 Ha. Kemudian, ditemukan bahwa kawasan hutan lindung Riau berkurang dari 1.942.744 Ha menjadi 1.629.844 Ha atau berkurang sekitar 312.900 Ha (Buletin, 10 Januari:8).

Pemda Riau telah berupaya mengatasi berbagai persoalan keruangan dengan memakai jaringan birokrasi lokal misalnya membentuk Tim B (tim pemeriksaan tanah). Tim yang terdiri dari instansi terkait misalnya BPN, Bagian pemerintahan, Disbun, Dishut, Deperindag, dan Camat. Kemudian, baru mengajukan permohonan hak ke Pusat. Hal ini dilakukan karena Pemda tidak memiliki kewenangan dalam pemberian hak atas tanah di daerahnya. Pusat beralasan dalam rangka menjaga negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hak atas tanah diberikan oleh Pusat. Pada hal sebaliknya, banyak persoalan konflik pertanahan di Riau terutama antara PBS/PTP dan masyarakat "kurang" dapat diselesaikan. Akibatnya timbul berbagai konflik sosial terkait perkebunan. Dalam tahun 2005 saja telah terjadi sekitar 113 konflik perkebunan kelapa sawit di Riau. Dalam ketegangan inilah, Pemda Riau merevisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau yang sebelumnya disahkan melalui Perda No.10 tahun 1994 (Perda No.10/1994 tentang Rencana Tata Ruangan Dati I Provinsi Riau 1994-2005)..

Untuk melakukan revisi itu , Bappeda Riau berkoalisi dengan DPRD-Riau dalam membentuk Panitia Khusus (Pansus) dengan Ketua Mstar dari Fraksi Golkar. Jaringan Parpol, birokrasi menjadi dominan dalam Pansus. Namun, sampai waktu penelitian ini dilakukan, Pansus DPRD Riau belum dapat menyelesaikan pekerjaan RTRWP 2005-2015. Pada hal Riau, satu-satunya Provinsi yang belum ada RTRWP di Indonesia sampai saat ini. Proses ini diwarnai oleh "campur tangan" Perusahaan besar yang beroperasi di daerah Riau. Kepentingan Bisnis besar menjadi kekuatan riil dalam perdebatan menyusun

RTRWP Riau. Perdebatan ini sekaligus menunjukkan betapa dinamikanya pergulatan kepentingan para aktor dalam merumuskan RTRWP di Riau. Pada akhirnya, perebutan ini berkaitan dengan upaya para aktor untuk memperoleh izin pemanfaatan ruang daerah. Perumusannya melibatkan kepentingan sejumlah pihak; Pempus (Ditjen Bina Pembangunan Daerah), Dephan, Pemda (Kabupaten/Kota), DPRD, PBS, LSM, PTP, Tokoh Masyarakat. Akan tetapi persoalannya konflik kepentingan dalam menyusun RTRWP terjadi berlarut-larut tanpa ada konsensus.

Menurut aktor yang mendukung, Ketua Bapeda Riau, Perda No.10 tahun 1994 berbeda dengan RTRWP Riau 2005-2015 . RTRWP 1994 hanya menentukan 15 jenis kawasan, sedangkan RTRWP revisi 2005 menetapkan sebanyak 63 kawasan. Peningkatan jenis kawasan ini terjadi dikarenakan terdapat perincian kawasan lindung. Dalam Perda No.10 tahun 1994 kawasan lindung hanya 1 jenis dan 14 jenis kawasan budidaya. Sedangkan pada revisi RTRWP 2005 kawasan lindung lebih terperinci lagi menjadi 23 kawasan dan selebihnya 40 kawasan budidaya. Sebagai gambaran persaingan politik antar kelompok dalam kasus revisi RTRWP Riau tahun 2005 dapat lihat dari tabel V dibawah ini.

Tabel.VII.1.
Arah Interaksi Aktor atas Isu RTRWP Riau 2005-2010

	KELOMPOK MENDUKUNG		KELOMPOK MENDUKUNG SYARAT		KELOMPOK MENOLAK	
	Pemerintah	Non Pemerintah	Pemerintah	Non Pemerintah	Pemerintah	Non Pemerintah
Aktor	RZ, Bupati, Camat, Kades, Disbun, Dishu t, BPN, Disnak er, Bappeda, Disperindg.	Komisi A-B GAKPI, RAPP, Indah Kiat, Dupon, Wilma r, PT. Tranfera	WanAB, Kab. Inhu, Siak, K ampar	PPP, PKB, PDIP, Akademisi, Almadi, PPL H UNRI	-	TR ,Edy, , ,Jali, Walhi, L BH, LPAD, Elang, KAR, A MAR, Sialang , Jikalahari, Sawit Wach, Pylomi na,
Kepentingan	Pembagian kewenangan Provinsi dan Kab/Kota	Izin Usaha Perkebunan	Peruntukan lahan	Peruntukan lahan	-	Pengemba lian hutan lahan dan Sesuai dengan fungsi lindung
Basis Institusional	Birokrasi	Bisnis dan masy. lokal	Birokrasi	LSM, akademisi, dan Parpol	-	LSM dan akademisi
Sumber Daya Politik	Akses informasi dan pembuatan keputusan lokal	Pengenda lian finansial	Kewenanga n dan akses ke pucuk pimpinan	Akses jaringan kelembag aan sosial dan politik	-	Memben tuk wacana dan mengendalika n massa

Sumber: analisis wawancara, dokumen, dan observasi, 2010

Menurut Ketua Pansus RTRWP DPRD Riau, sebagai aktor yang menerima dengan syarat mengatakan bahwa kendati terjadi peningkatan pada jenis kawasan lindung, namun tidak berpengaruh kepada peningkatan yang signifikan terhadap luas kawasan lindung. Karena Perda No.10/1994, kawasan lindung dipatok seluas 1.947.654.89 ha. Sedangkan pada revisi tahun 2005 luas hanya meningkat sedikit menjadi 2.138.001.21 Ha. Selain itu, dalam Perda ditentukan jenis kawasan hutan dari seluas 2.672.487.57 Ha sedangkan revisi 2005 menjadi 2.626.283.05 Ha. Begitu pula untuk kawasan perkebunan dalam Perda itu ditentukan seluas 3.364.072.20 Ha, berubah menjadi 2.47.954.33 Ha

pada revisi RTRWP 2005 (Bahana Mahasiswa, Juni 2007:6). Salah seorang kelompok ini mengatakan bahwa:

”... , meskipun di revisi, Perda RTRWP ini tidak menjamin adanya penyelamatan hutan Riau. Susah menemukan yang ideal, kadang-kadang yang menyusun itu orang itu juga yang punya kepentingan... (jadi bukan hanya ditentukan RTRW, tapi aktornya, RTRW hanya alat yang memberi arah dalam memanfaatkan lahan hutan di Riau-penulis)...”(Forum Diskusi Bahana Mahasiswa Unri, Reni (Bapedalda Riau), Agustus 2007).

Menurut Kelompok yang menolak hasil revisi RTRWP mengatakan bahwa hasil revisi itu adalah benturan kepentingan antara pasar dan industri. Benturan kepentingan ini tampak jelas dalam Perda N0.10/1994 dimana Kepulauan Riau masih dimasukkan—penempatan kawasan lindung dikalahkan dengan kepentingan ekonomi seperti kebun sawit. Batas yang diizinkan antara hutan ulayat, hutan industri keduanya saling tumpang tindih. Singkatan kata RTRWP belum dapat dijadikan landasan pembagian kewenangan antar aktor di Pusat maupun di Daerah. Sehingga fenomena tumpang tindih perizinan menjadi suatu keniscayaan di Riau.

Kelompok yang menolak ini terdiri dari para aktor pro-lingkungan dan tokoh lokal yang kritis misalnya Riko, Zulmi, Jhoni, Yayasan Elang, WWF, para akademisi, Jhonis, PBS/PBSN, Mapala Sakai. Kelompok ini mempunyai basis dukungan masyarakat lokal dan mahasiswa. Dalam isu tersebut, kelompok ini memposisikan diri sebagai kontrol sosial dan meningkatkan daya tawar masyarakat lokal dalam persoalan penataan ruang wilayah daerah. Menurut Kelompok ini, dampak dari proses perizinan yang kurang prosedural menghasilkan tumpang tindih lahan di Riau. Kondisi ini menjadi salah satu faktor

yang menjadi kendala perumusan RTRWP Riau. Salah seorang kelompok ini mengatakan bahwa:

”...Sebagaimana dipaparkan terdahulu dapat dicatat bahwa rentang 1998-2005 terdapat 53 kasus tumpang tindih antara HPH dengan HTI. Kemudian, tumpang tindih izin antara HTI dengan perkebunan sawit sebanyak 150, ada 33 kasus antara HPH dengan perkebunan, dan 9 kasus lagi tumpang tindih lahan antara HPH dan HTI. Sehingga total luasan kawasan yang izinnnya tumpang tindih mencapai 414.8000 ha..”(Zulfami dalam Risalah Diskusi di Dishut-Riau, 2007).

Perdebatan terjadi antara PBS , LSM Lingkungan, dan Masyarakat adat pada arena RTRWP 2005-2015 misalnya mengenai skenario konsep ”Riau Hijau”. Menurut kelompok yang mendukung bahwa konsep Riau Hijau diartikan hijaunya kebun kelapa sawit dan hutan akasia. Salah seorang kelompok ini mengatakan bahwa:

”... di Riau hutan sudah sangat terbatas, yang ada hanyalah perkebunan kelapa sawit dan HTI. Berbeda sepuluh tahun yang lalu, hutan masih luas di wilayah Riau ..(sehingga izin pelepasan kawasan yang menjadi syarat Dishut menjadi tidak relevan lagi dalam mengurus IUP-penulis)...”(Wawancara dengan pengusaha Perkebunan, November 2010)

Untuk memperjuangkan skenario ”Riau hijau” versi PBS, para aktor perusahaan berupaya bekerjasama dalam menyusun RTRWP yang difasilitasi Bappeda. Perusahaan ini menunjuk konsultan tata ruang PT.TRansa. Konsultan inilah selanjutnya mengartikulasi kepentingan PBS sedemikian rupa dan atas nama PEMDA bersama-sama Pansus DPRD merumuskan RTRWP Riau 2005-2015. Proses penyusunan dokumen politik ini tetap melalui tahap-tahapan penyiapan draf RTRWP, seminar, diskusi publik, dengar pendapat Pansus dengan berbagai kelompok masyarakat, Perusahaan dan beberapa LSM. Namun,

pergulatan politik kepentingan aktor tetap saja berjalan di tengah-tengah proses pengambilan keputusan RTRWP.

Sebaliknya, Jikalahari (LSM-Lingkungan) mengatakan bahwa skenario Riau hijau lebih dimaksudkan kepada upaya peruntukan lahan dan hutan sesuai dengan fungsi lindung. Karena perubahan dan pemanfaatan hutan lindung di Riau yang berakibat kepada konflik dan bencana alam. Salah seorang kelompok ini mengatakan bahwa (Walhi,2006):

”... Terjadinya banjir di Riau setiap tahun dipandang erat kaitannya dengan kondisi hutan di Riau. umumnya hutan dikonversi untuk industri kehutanan dan lahan perkebunan sawit di Riau. Berdasarkan tata guna hutan kesepakatan SK. Menhut No.173/Kpts-II/1986 luas hutan Riau 9.456.160 ha Secara rinci: Hutan lindung,397.150 ha,hutan Suaka alam dan wisata,451.000 ha.Hutan produksi terbatas 1.971.000 ha,hutan produksi tetap,1.866.132 ha, dan hutan produksi konversi,4.770.095 ha...”

Sementara itu, Pemerintah Kabupaten/Kota memiliki persepsi yang berbeda-beda terhadap luas wilayah. Sehingga antara Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWD) dengan RTWD lainnya tidak sesuai. Demikian pula antara RTRWK dengan RTRWP tidak sejalan. Sebagai contoh konflik wilayah sebelas Desa di Kabupaten Kuansing. Penyelesaian konflik ini telah mewarnai perumusan RTRWD di kabupaten ini dan akhirnya mewarnai proses penyusunan RTRW provinsi Riau 2005-2015.

1.1. Kabupaten Kuantan Singingi.

Kenyataannya, persaingan antara kelompok juga terjadi pada tingkat penyusunan RTRWD Kabupaten/Kota di Riau. Sebagai contoh misalnya penyusunan RTRWD Kabupaten Kuansing. PT.TSM berkepentingan mendapatkan izin membuka lahan perkebunan kelapa sawit seluas 20.000 ha yang

berada 11 Desa. Lahan ini akan diperjuangkan PT.TSM masuk dalam hutan produksi bukan hutan lindung dalam RTRWD. Tujuannya agar PT.TSM mendapatkan izin usaha perkebunan dari Bupati Kuansing. Untuk memperjuangkan kepentingan itu, aktor PT.TSM berupaya memakai arena adat lokal dengan cara mengorganisir para tokoh masyarakat setempat yang berpengaruh pada Pemda Kabupaten misalnya 11 ninik mamak (para elit adat) Desa. Untuk memanfaatkan jaringan adat tradisional ini ditunjuklah Raja guna mendekati 11 ninik mamak Desa dimana calon lahan perkebunan kelapa sawit akan dibangun. (Yayasan Elang, November 2007).

Namun benturan perizinan antara para aktor tetap berlangsung pada waktu itu. Karena ketika PT.TSM sudah membuka perkebunan kelapa sawit . Aktor swasta ini tidak menepati janjinya semula. Masyarakat desa melalui elit dijanjikan PT.TSM menerima uang dua juta rupiah/ha/bulan. Tetapi kenyataannya masyarakat desa yang berhak menerima hanya mendapatkan uang sebesar 150 ribu rupiah/ha/3 bulan. Para ninik mamak, pengurus koperasi, masyarakat 11 Desa Kecamatan Kuantan Mudik mulai kecewa (Teguh-Walhi, November 2007). Kondisi ini berpengaruh pada penyusunan RTRWK terkait pada perencanaan makro perwilayahan misalnya rekomendasi teknis kesesuaian lahan.

Tabel.VII.2.
Interaksi Aktor Dalam RTRW Kabupaten Kuantan Singingi 2010

Aktor	Kepentingan	Arena	Siasat	Sumber daya Ekonomi	Sumber Daya Politik
PT.TSM	Memasukkan lahan kebun 20.000 ha di 11 Desa ke dalam wilayah kawasan hutan produksi	RTRWK	<ul style="list-style-type: none"> • Membentuk koperasi Sehati • Koalisi dengan 11 ninik mamak (tokoh adat) yang diketua Raja Rusli 	Dukungan Modal	Akses ke pengendalian produksi
Raja	Fee dan lahan kebun	Lembaga tradisional	<ul style="list-style-type: none"> • Menjadi ketua koperasi • "studi banding" ke Sumatera barat • Negosiasi ninik mamak Aria Duta, Pangeran 	Akses ke pemilikan hutan dan lahan adat	Akses Ke pengambilan keputusan
Masyarakat 11 Desa	Kepermilikan lahan kebun kelapa sawit	Lembaga adat dan Pem.Des	<ul style="list-style-type: none"> • Menjadi anggota koperasi • Negosiasi dengan Raja Rusli 	Hak atas lahan komunal	Penguasaan lahan komunal

Sumber:FGD,Dokumentasi, 2010

Sementara itu, para kelompok yang menerima dengan syarat RTRWD mengatakan bahwa tantangan utama tata ruang wilayah adalah bagaimana memberikan izin 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 dalam pengembangan kebun K2I. Salah seorang kelompok ini mengatakan bahwa:

"... tantangan utama dalam penyediaan lahan kebun K2I adalah banyak lahan HGU yang belum di *enclave*¹ Secara adminisratif, HGU yang sudah di *enclave* itu hanya Kabupaten Siak. Pemda ini sudah melakukan indentifikasi terhadap berapa luas lahan, mana lahannya. Sejak 1999 DPRD Riau (dalam hal Komisi A) memberi "tekanan" kepada Bupati Siak.. Sedangkan Kabupaten-Kabupaten lain belum, hai ini karena memang sulit. Karena, SK Menhut pasal 14 memang dibunyikan bahwa kawasan HGU

¹ 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).

yang mengenai kebun, rumah, kuburan *dienclace*. Tetapi siapa Aktor yang mengenclave tidak jelas. Kemudian, melalui kesepakatan yang mengenclave itu Bupati, pejabat inipun akhirnya juga sulit mengenclavekan HGU. Karena Tidak jelas batas 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...” (Wawancara dengan Ketua Pansus RTRW Riau, September 2007)

Dalam kondisi formulasi kebijakan 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 mengenclave 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 sekedar rupa, kemudian surat menyurat diadakan belakangan. Sehingga muncullah konflik pertanahan. Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional².

Dalam perkembangannya, Riau mengalami proses kebijakan pemekaran wilayah. Tahun 2000 di Riau daratan terdapat sekitar 1.020.000 Ha dan Riau

² Wawancara dengan RB-BPN Riau, Juli 2010. Sebagai contoh konflik lahan Ampaian Rotan, Kabupaten Rokan Hilir Riau.

kepulauan terdapat `4.000 Ha kelapa sawit (Master Plan Riau 2020,2005:b.6.8). Kemudian, dalam tahun 2002 terjadi pemekaran wilayah provinsi Riau. Secara administratif wilayah Riau dibagi dua yaitu provinsi Riau dan provinsi Kepulauan Riau. Pemekaran wilayah ini mempengaruhi luas wilayah di Riau. Wilayah provinsi Riau menjadi 111.228,65 Km². Wilayah daratan seluas 89.757,85 Km² (80,70%) dan wilayah laut seluas 21.470,80 Km² (Bappeda dan PT.Transpera,2007:1-3). Kondisi ini sangat mempengaruhi proses penyusunan kebijakan kelapa sawit K2I Karena pemekaran wilayah ini telah merubah luas dan batas wilayah Kabupaten/Kota di Riau.

1.2. Kabupaten Siak

Formulasi kebijakan Perkebunan di Riau pasca Reformasi terkait dengan dengan ketidak jelasan kewenangan pelepasan hak atas tanah yang dimiliki Pemda Kabupaten/Kota. Sentralisasi kewenangan hak atas tanah selama ORBA ternyata berimplikasi pada munculnya ketidak percayaan masyarakat kepada RTRWP. Hal ini terjadi karena Pemerintah (Daerah) yang berpijak kepada UUPA No.5/1960 memiliki konflik kewenangan dengan UU No.22 tahun 1999 atau UU No.32 tahun 2004. Kedua kebijakan pusat ini tetap memperlemah posisi politik Pemda dalam pertanahan. Dari kebijakan pertanahan ini nampak bahwa pemerintah pusat belum sepenuhnya 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 keputusan pemberian hak atas tanah negara kepada Pemda.³

Namun, tujuan Pusat itu mentah kembali dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 tahun 1999 tentang izin lokasi⁴. Hal ini memberikan 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 OTDA di tingkat Kabupaten/Kota terdapat Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal di daerah. Setelah OTDA 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 daerah Riau, ada Pemda Kabupaten yang memiliki Dinas pertanahan, ada juga Pemda Kabupaten yang tidak memiliki Dinas Pertanahan.

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

⁴ 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.

Kabupaten/Kota di Riau yang memiliki Dinas Pertanahan misalnya Bengkalis, Siak, Pekanbaru, dan Rokan Hulu⁵ 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 (Pemda Riau,,2003:III-6).

Secara kelembagaan, Disbun Riau misalnya dalam persoalan pertanahan membentuk (disebut-Tim Lahan). Tim ini terdiri Disbun, Asisten Pemerintahan, Bappeda, Dishut, dan BPN. Tim ini pada prinsipnya bertugas menyelesaikan persoalan administrasi pertanahan. Disbun dalam hal ini melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan Disbun pada tingkat Kabupaten dan kota. Akan tetapi, pada waktu sebelum OTDA, tim ini berfungsi sebagai wahana koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten. Setelah OTDA, tim koordinasi ini tidak lagi optimal. Akibatnya, koordinasi antara provinsi dan Kabupaten/Kota dalam hal administrasi pertanahan perkebunan kurang terkodifikasi dengan baik. Kondisi ini jelas mempengaruhi pemetaan ruang wilayah di dalam RTRWP.

Kemudian, Pemda Riau menginstruksikan kepada para Camat (termasuk Siak) diminta perhatiannya terhadap penerbitan Surat Keterangan Tanah (SKT).

⁵ Wawancara, dengan RB, 26 Juli 2010.

Para 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 tentang Pencabutan wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan Izin membuka lahan. 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.

Penataan lahan perkebunan penting karena terkait proses mendapatkan perizinan. Sebagai contoh proses Izin Usaha Perkebunan (IUP) sesuai Kep.Mentan No.357/Kpts/HK.350/5/2002. Izin ini harus diurus untuk lahan diatas 1 Ha. IUP harus ada lahan yang dicadangkan Pemprov dan IPK (Izin Pelepasan Kawasan Hutan). Pada hal kemungkinan kawasan hutan itu tidak ada yang ada perkebunan kelapa sawit atau HTI. Jika Bupati mengeluarkan izin, maka bisa saja Gubernur menolak alasannya karena tidak sesuai dengan RTRWP. Jika Gubernur

merekomendasikan bisa jadi Menteri Kehutanan menolak karena alasan tidak sesuai dengan RTRWN.

Tabel.VII.3.

Perbandingan Perubahan Pengaturan Pelaksanaan Perizinan Usaha Perkebunan
Kep.Menhutbun No.107/KptsII/1993 dan KepMentan No.357/Kpts/HK.350/5/2002.

No	Aspek yang diatur	Kep.Menhutbun No.107/Kpts/II/1993	Kep.Mentan No.353/Kpts/HK.350/5/2002
1	Kewenangan	Diatur berdasarkan skala usaha: 1.Perizinan Usaha Perkebunan skala besar menghutbun. 2.Perizinan usaha perkebunan skala menengah dan kecil Gubernur	Diatur berdasarkan letak/posisi adm wilayah: 1.Lokasi berada lintas wilayah kab./Kota gubernur. 2.Lokasi kebun berada di wilayah Kab./Kota Bupati/walikota.
2	Skala Usaha Perkebunan	1.Luas min.25 ha dgn ketentuan: PBSK ; 25-200 ha PBSM : 200-1000 ha PBSB : > 1000 ha 2.Luas < 25 ha tdk wajib daftar	1.UBTSB diusahakan perusahaan Perkebunan UBTSK diusahakan petani 2.Luas < 25 ha wajib pendaftaran
3	Luas lahan usaha Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> • Provinsi:20.000 ha • Sel.Ina:100.000 ha 	<ul style="list-style-type: none"> • Provinsi:20.000 ha • SelIna:100.000 ha • Berlaku umum
4	Pola Pengembangan Usaha	5 Pola Pengembangan: 1.Pola Koperasi Usaha perkebunan (100%) 2.Pola patungan Koperasi:Investor (65%:35%) 3.Pola Patungan Koperasi:Investor (80%:20%). 4.Pola BOT 5.Pola BTN	6 Pola Pengembangan: 1.Pola Koperasi Usaha Perkebunan (100%). 2.Pola Patungan Koperasi:Investor (65%:35%) 3.Pola Patungan Investor: Koperasi (20%:80%) 4.Pola BOT 5.Pola BTN 6.Pola yg sesuai dgn kondisi setempat.
5	Persyaratan IUP	Arahan lahan Bupati,tdk ada rekomendasi teknis kesesuaian lahan,tdk ada persetujuan amdal,tdk ada surat ket.domisili	Rekom lokasi dr BPN,rekom teknis kesesuaian lahan makro wilayah komoditi & RUTR,Amdal,ket.domisili
6	Pembinaan dan pengawasan	Dirjenbun,Kanwil Dephutbun, Ka.Disbun	Pemprov dan Pemkab/Kot. Dievaluasi Dirjenbun
7	Sanksi ADM	IUP dicabut apabila peringatan 3 kali berturut-turut waktu 6 bulan	IUP dicabut 6 sejak diberi peringatan tertulis tdk memenuhi kewajiban (waktu lebih pendek).

Sumber: Data Olahan Berita Jikalahari Vo.3.No.10 Januari 2006 h.15.dan Disbun Riau.

Dalam kondisi seperti yang diuraikan diatas terbuka kemungkinan seorang yang sedang memperjuangkan kepentingan IUP melibatkan sejumlah aktor lokal dan nasional. Secara prosedural, menurut pengakuan pengusaha perkebunan bahwa proses mendapatkan IUP dimulai dari meninjau RTRWP dan RTRWD. Kemudian dilanjutkan dengan mengajukan permohonan ke Disbun Kabupaten, BPN dan Tata Pemerintahan (Tapem) Kantor Bupati. Selanjutnya, para institusi terkait bersama-sama pemohon melakukan peninjauan lokasi. Selanjutnya, barulah izin lokasi oleh BPN-Tapem bekerjasama dengan pihak Kecamatan dan setelah mendengar aspirasi/pertimbangan Pemerintah Desa-LKMD/BPD-Ninik Mamak-LSM.

Pada prinsipnya Kelembagaan Desa mendukung karena kebun sawit akan memberi harapan bagi keuntungan ekonomi masyarakat desa. Proses birokrasi lokal yang rumit seringkali menjadi kendala utama. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh pengusaha kepala sawit berikut ini:

”...Setelah dapat izin lokasi selanjutnya ke Dishut Kabupaten. Di Dishut ini biasanya terhenti karena minta pelepasan kawasan hutan pada hal yang ada sawit atau IPK harus dikeluarkan Pusat setelah mendapat rekomendasi Gubernur. Jika tidak dapat rekom GUBRI, Dishut Kabupaten bekerja sama DPRD II – DPRD I- DPR RI. Selanjutnya DPR RI bekerjasama dengan Menteri pertanian...”

IUP berlaku selama jangka waktu 25 tahun, Sedangkan HGU berlaku selama 35 tahun kemudian dapat diperpanjang sekali. Secara finansial, proses ini diperkirakan habis sekitar satu miliar⁶.(Format Penyediaan lahan terlampir) misalnya kasus PT Pta mengusrus IUP sejak 1996 hingga Juni 2007 belum berhasil. Namun, di tengah-tengah proses IUP yang panjang ini muncul isu

⁶ Wawancara dengan Pengusaha perkebunan kelapa sawit, 12 Juni 2010.

konflik penguasaan lahan di Riau. Isu konflik penguasaan lahan ini semakin berkembang setelah tahun 1999.

2. Konflik Penguasaan Lahan Perkebunan.

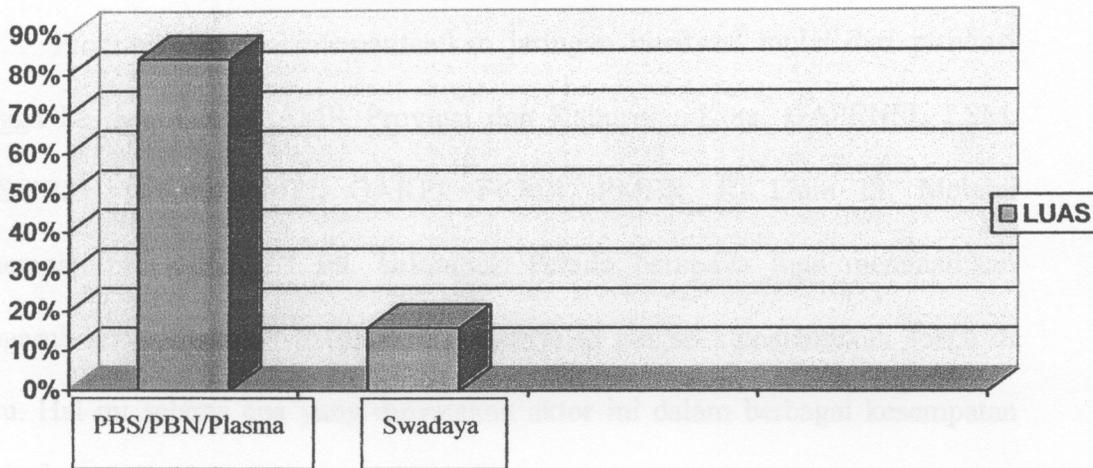
Kebijakan perkebunan K2I diinspirasi oleh kondisi kemiskinan yang terjadi di Riau. Kebijakan perkebunan ini diklaim Pemda dapat upaya mengurangi penduduk miskin di Riau. Dalam penyusunan kebijakan ini muncul konflik kewenangan mengenai tata ruang wilayah, dan isu konflik kepentingan penguasaan lahan antara Pemda, PBS/PBSN, dan masyarakat.

Dalam membuat kebijakan perkebunan, Pemda diklaim mendapat penguatan dari basis dukungan birokrasi Pusat-Daerah, dan masyarakat lokal.

2.1. Kabupaten Rokan Hulu.

Seperti yang diuraikan diatas, persoalan kemiskinan, kebodohan, dan keterbatasan Infrastruktur adalah persoalan besar di Riau. Dalam rangka mengatasi masalah itu Pemda membuat program perkebunan kelapa sawit K2I. Namun, dalam mewujudkan program ini dibutuhkan lahan yang cukup luas sekita 10.200 ha. Lahan tersebut tersebar kepada sepuluh daerah Kabupaten Kota diantaranya Rohul. Sementara itu, kondisi kepemilikan lahan perkebunan di Riau sekitar 84 % lahan telah dikuasai oleh PBS/PBN.

Gambar.VII.1.Perbandingan Penguasaan Lahan PBS dan Perkebunan Rakyat Kelapa sawit di Riau 1999-2010



Karena itu, untuk menyusun program ini Pemda memilih berkoalisi dengan berbagai aktor baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat Kabupaten dan yang menonjol Pemkab dan masyarakat Rohul. Karena Pemda dan Masyarakat daerah kabupaten ini secara komunal telah menyerahkan tanah adat kepada Pemda Provinsi untuk dibangun perkebunan kelapa sawit K2I. Meskipun, Pemda kabupaten Rohul merevisinya dengan menunjuk lokasi hutan lindung. Perubahan lokasi lahan ini disebabkan adanya persaingan politik antara bupati terpilih dengan calon bupati yang tidak terpilih dalam Pilkada-I Rohul 2004.

Lahan kebun yang diserahkan masyarakat adat kepada Pemerintah provinsi itu adalah wilayah basis dukungan (calon bupati yang tidak terpilih). Sementara, lahan kebun yang diserahkan bupati terpilih adalah wilayah dukungan bupati terpilih dalam Pilkada-L Rohul. Persoalannya, sesuai RTRWP lahan kebun yang diserahkan Amd ini adalah lahan yang masuk dalam kawasan lindung.

Sehingga lahan yang diperuntukkan bagi pembangunan perkebunan kelapa sawit K2-I tersebut tidak sesuai dengan fungsi kawasan.

Program K2-I ini memanfaatkan jaringan birokrasi mulai dari provinsi hingga ke desa-desa, LAMR Provinsi dan Kabupaten/Kota, GAPENSI, LSM, PBS/PBSN, KNPI, AMPI, GAKPI, FKMR, PMBR, RK.Liam IS. Melalui penerapan program K2-I ini, kelompok Pemda berupaya juga menanamkan pengaruh atau dukungan politik kelompoknya di tengah kemajemukan sosial di Riau. Hal ini selaras apa yang dinyatakan aktor ini dalam berbagai kesempatan bahwa⁷:

”... dalam membangun daerah Riau penting bagi kita menjaga kebersamaan, menekan kepada upaya merekat kohesi sosial dalam masyarakat yang mejemuk seperti Riau...tanpa kebersamaan sulit bagi kita untuk memajukan daerah ini... karena itu, apa yang saya berikan bila mendapat apresiasi dari masyarakat, maka itulah kepuasan batin yang luar biasa yang saya rasakan...dari dulu saya berprinsip bagaimana saya bisa bermanfaat bagi orang lain...”

Sebenarnya kelompok yang mendukung kebijakan K2-I membangun koalisi guna menyelesaikan konflik lahan dengan berbagai kelompok bisnis atau elit politik di Riau. yang masih ada. Tokoh-tokoh lokal yang dikenal sangat kritis terhadap berbagai kebijakan pembangunan Pusat dan Daerah termasuk kebijakan perkebunan kelapa sawit.

2.2. Kabupaten Indragiri Hulu.

Namun, dalam penyusunan kebun kelapa sawit K2-I tidak rentan dari penolakan sejumlah elit lokal. Para tokoh kelompok yang menolak ini misalnya Wan , beberapa Pemda Kabupaten , Partai Keadilan Sejahtera (PKS), WALHI-

⁷ Kutipan hasil wawancara Azam, edisi 8-13 Agustus 2010.

Riau, Edyus (akademisi UNRI), LSM-peduli lingkungan, Riau Mandiri GAMRI,PARI, R Susan, Mapala mahasiswa-UNRI. Kelompok ini berbasiskan birokrasi lokal dan masyarakat setempat. Para aktor lokal ini menerima kebijakan K2-I, yang ditolak adalah penerapan kebijakan yang kurang sesuai dengan harapan misalnya akses masyarakat setempat ke dalam perkebunan.

Dari kelompok pemerintah penolakan kebijakan perkebunan kelapa sawit didasarkan kepada kepentingan pemanfaatan efisiensi dana masyarakat yang dipakai melalui APBD Riau dalam proyek tahun jamak dan implementasi program yang sama di Kabupaten. Kelompok ini mngusulkan jika program kebun kelapa sawit dilaksanakan harus betul-betul terencana dan terukur. Sehingga pelaksanaan kebijakan lokal ini sesuai dengan rencana yang dibuat Pemda. Lahan perkebunan tidak hanya dikuasai oleh PBS/PBN. Para kelompok ini mempunyai basis dukungan birokrasi pada tingkat provinsi maupun beberapa Kabupaten di Riau. Untuk menolak isu kebijakan, kelompok ini memakai jaringan LSM yang peduli lingkungan dengan mengkaitkan dengan isu lingkungan misalnya pencemaran, konflik sosial. Tindakan-tindakan ini dimaksudkan memperkuat posisi tawar masyarakat lokal.

Demikian pula kelompok yang menolak dari unsur non-pemerintah. Kelompok ini berbasiskan masyarakat, partai, dan LSM-lingkungan. Kelompok ini juga menolak skema perencanaan kebijakan pertkebunan K2-I. Menurut kelompok ini program kebun sawit K2-I lebih merupakan ajang perebutan pengaruh politik di tingkat elit dan konflik sosial di tingkat masyarakat setempat. Untuk menunjukkan penolakannya itu mereka melakukan kajian-kajian untuk

mengumpulkan data/informasi, demontrasi dan membangun jaringan dengan LSM-LSM di Riau maupun LSM lingkungan nasional dan Internasional.

Sementara itu, menurut para elit lokal yang menerima dengan syarat bahwa akumulasi modal melalui pengembangan komoditi kelapa sawit ini terbuka lebar. Sehingga pengembangan perkebunan kelapa sawit ini diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan para elit lokal yaitu mengembalikan hak lahan yang sudah "dirampas" PBS/PBN. Hal ini rasional dalam upaya membina dukungan mayoritas tidak hanya terhadap Kebun K2-I tetapi termasuk memperkuat basis pijakan struktur kekuasaan lokal. Karena itu, perkebunan kelapa sawit K2-I menepis ide monetisasi lahan menuju lahan untuk kesejahteraan masyarakat.

Kelompok yang diklasifikasi menerima dengan syarat ini misalnya Pemkab Siak, Pemkab INHIL, KUD sawit Jaya, PDI-P, PAN, HPPS, Komisi C, Komisi B, T E, Amri, dan MA. Kelompok ini berbasiskan masyarakat, birokrasi, dan akademisi. Dalam memperjuangkan kepentingannya yaitu pemerataan pendapatan dan pelestarian lingkungan, kelompok ini memakai jaringan LSM dan wacana publik.