

## BAB VI

### ARAH INTERAKSI AKTOR: KASUS KEBIJAKAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT K2-I

Seperti dikemukakan di bab I, analisis formulasi sinergisitas kebijakan desentralisasi lintas kementerian 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. Keempat langkah itu akan diuraikan dalam membuat model penyusunan kebijakan perkebunan K2-I di Riau yang melibatkan berbagai kelompok, baik yang mendukung, menolak, dan menerima dengan sejumlah syarat yang memperebutkan hasil distribusi kebijakan perkebunan kelapa sawit.

Bagian ini mempunyai argumen bahwa, formulasi kebijakan perkebunan sesudah OTDA berbeda dengan formulasi kebijakan di masa sebelumnya. Sesudah "Reformasi", proses penyusunan kebijakan lokal di Riau menghasilkan disharmonis antar kementerian. Walaupun ada banyak banyak aktor dan praktik politik yang tidak berubah, penulis mengajukan argumen bahwa lebih banyak lagi yang mengalami perubahan. Studi ini berusaha mendukung argumen tersebut dengan mengajukan studi kasus proses formulasi kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I di Riau.

Sebagaimana telah disinggung pada bagian depan proses pergulatan penyusunan kebijakan mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau dimulai sejak tahun 1980. Pergulatan ini disebabkan oleh kegagalan para tokoh Riau dalam memperjuangkan pemimpin daerah yang dianggap mampu menyuarakan

aspirasi daerah di tingkat nasional. Disinilah para aktor lokal mulai bergulat, meskipun tidak bisa diungkapkan secara terang-terangan karena perpolitikan ORBA yang otoriter.

Pergulatan ini muncul kepermukaan pada Pasca ORBA, para tokoh atau institusi, yang terlibat dengan berbagai kepentingannya, dalam berbagai level birokrasi memperebutkan kendali atas kebijakan perkebunan. Masing-masing aktor atau institusi mempunyai pandangan (ideologi) kepentingan, sumberdaya, dan jaringan yang berbeda-beda untuk berinvestasi, yang pada akhirnya memutuskan untuk memilih kebijakan perkebunan K2-I sebagai bentuk ideal dalam mengelola perkebunan kelapa sawit di Riau. Sehingga bisnis kelapa sawit menjadi semakin semarak di Riau. Oleh karena itu, pada bagian ini terlebih dahulu akan diidentifikasi siapa para aktor yang terlibat dan arena dimana pergulatan mempengaruhi proses formulasi kebijakan perkebunan berlangsung. Pembahasan formulasi kebijakan perkebunan K2-I dimulai dengan terlebih dahulu memberikan gambaran perpolitikan lokal masa pasca ORBA. Pada analisis berikutnya akan dibahas koalisi masing-masing aktor mengenai kebijakan perkebunan beserta penyebab dikejarnya kendali formulasi kebijakan perkebunan itu.

### **1. Pola dan Arah Interaksi Aktor.**

Untuk mengidentifikasi pola dan arah interaksi para aktor dalam proses formulasi kebijakan perkebunan terjadi, terlebih dahulu perlu ditekankan lagi klasifikasi para aktor yang terlibat dan karakteristik proses pembuatan kebijakan publik masa Pasca ORBA bersifat desentralisasi. Sebagaimana telah disinggung 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 dalam formulasi kebijakan ini sangat ditentukan oleh karakteristik perpolitikan nasional yang berlaku dan karakteristik khas ini mewarnai perpolitikan lokal di Riau.

Sejak diberlakukan kebijakan OTDA 1999 arah perpolitikan lokal berubah bersifat desentralisasi. Perpolitikan lokal ini ditandai menguatnya legislatif menanamkan pengaruh politiknya dalam proses kebijakan lokal. 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 seperti itu, selain birokrasi, DPRD menjadi arena utama pembuatan kebijakan di tingkat lokal termasuk kebijakan perkebunan K2-I.

Dalam konteks seperti itu, studi formulasi kebijakan desentralisasi lintas kementerian mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit ditempatkan. 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. Berdasarkan hal itu, sub-bab ini akan menguraikan masing-masing kelompok atau institusi pembuatan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau. Untuk memudahkan, pembahasan akan mengacu pada urutan dimulai dari pelaku yang mendukung misalnya gubernur, Dinas Kehutanan, BPN, Disbun, PBS/PBN, Golkar.

Kelompok yang menerima dengan syarat diwakili DPRD, dan Kelompok menolak yang diwakili tokoh lokal. .

Pertama, kelompok mendukung yang diwakili Kepala Daerah. Sejak masa ORBA, gubernur/kepala daerah mempunyai *political power* yang sangat besar. Posisi aktor ini selain Kepala wilayah juga berkedudukan sebagai Kepala Daerah. Sebagai kepala wilayah, gubernur adalah representasi pusat di daerah. Sebagai Kepala Daerah, aktor ini dipilih oleh DPRD simbol legitimasi politik masyarakat di tingkat lokal. Karena posisi itu, Gubernur/Kepala Daerah memiliki sumber daya politik yang luar biasa dan menguasai jaringan lokal mulai dari tingkat provinsi hingga ke tingkat desa. Kedudukan dominan itu mewarnai proses kebijakan perkebunan yang di buat pada masa ORBA.

Berkaitan dengan masalah formulasi mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I sesungguhnya kepentingan langsung para elit lokal adalah 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 OTDA, situasi perpolitikan nasional berubah dari sentralisasi ke desentralisasi. Sehingga perpolitikan lokal yang terkait kebijakan perkebunan kelapa sawit juga ikut berubah. Sebelum OTDA, isu kebijakan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan, sesudah OTDA kelapa sawit menjadi isu perpolitikan lokal.

Keterlibatan Kepala Daerah dan birokrasi lokal dalam formulasi kebijakan perkebunan misalnya Izin Usaha Perkebunan (IUP) diawali dengan rekomendasi pelepasan kawasan hutan kepada DPRD dan selajutnya diusulkan Ke Menteri

Pertanian dan DPR-RI. Dalam penerapan kebijakan ini Kepala Daerah mengendalikan arena Birokrasi mulai tingkat Provinsi hingga desa misalnya, Kanwil kehutanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian, Bagian Tata Pemerintahan Kantor Bupati dan Badan Pertanahan Nasional. Selain itu, aktor lokal ini melibatkan aparatur lainnya misalnya Bupati, Camat, hingga para Kepala Desa.

Dalam penerapannya, muncul konflik kewenangan dan sikap inkonsistensi antara aktor, sehingga dalam batas-batas tertentu Birokrasi lokal menjadi kurang solid. Menghadapi persoalan itu, masing kepala daerah mempunyai langkah-langkahnya sendiri-sendiri, kepala daerah tidak saja berkoalisi dengan PBS/PTPN dalam rangka investasi, tetapi juga dengan sejumlah kelompok. Kepala daerah melakukan langkah koalisi dengan kelompok pers lokal. Menurut informan strategi ini dipilih kepala daerah karena perpolitikan Riau pada waktu itu dihadapkan pada benturan kepentingan antara individual elit dalam lingkaran pemerintahan. Informan lain mengungkapkan bahwa untuk mendukung strategi ini, gubernur melakukan koalisi dengan para tokoh di lembaga-lembaga tradisional lokal. Koalisi ini dimaksudkan guna membangun legitimasi kebudayaan sekaligus dukungan terhadap berbagai kebijakan termasuk kebutuhan lahan perkebunan.

Koalisi ini diklaim kurang berhasil dilakukan, dari data Dinas Kehutanan tahun 1977 luas hutan Riau ada sekitar 5 juta Ha. Tahun 2001 luas hutan ini berkurang menjadi 3,1 luas Ha. Deporestasi ini terjadi karena alih fungsi hutan sebesar 1,9 juta Ha di Riau. Pengalihan fungsi hutan ini sebagian besar terjadi karena pertumbuhan pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit begitu cepat di daerah Riau.

Kendatipun demikian kenyataan ini mencerminkan ketidak berhasilan regulasi Pusat misalnya UUPK, dan diatur lebih lanjut melalui Surat keputusan (SK) Menteri Kehutanan No.173 tahun 1986 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK), UU.PMA dan PMDN. Karena kebijakan ini menghasilkan konflik yang berbasiskan lahan hutan di tengah masyarakat. Dari berbagai studi ditemukan bahwa konflik ini akibat tumpang tindih perizinan yang diberikan Pusat dalam proses pengalihan hutan.

Ketika pintu politik lokal terbuka pada masa Pasca ORBA, Pemerintah Pusat mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 di bidang pertanahan. Dalam kebijakan ini posisi gubernur 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.

Dalam kasus kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I, persoalan tumpang tindih lahan 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 Pempdes, 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 misalnya tahun 2005 saja telah terjadi sekitar 113 konflik dalam kaitan perkebunan kelapa sawit di Riau.

Rezim Pemda periode 2003-2008 mengklaim merevisi RTRWP Riau dan yang menjadi pijakan pembenarannya adalah Perda N0.10 tahun 1994. Kebijakan politik ini dijadikan arena baru dalam menata persoalan pertanahan perkebunan di Riau. Keterlibatan gubernur dalam kebijakan ini dimulai dengan studi yang dilakukan Bappeda bersama PT. Transfera dalam menyiapkan konsep penataan ruang Riau 2005-2015. Studi ini dilakukan dengan berkoalisi dengan Pempus, Pemda (Kabupaten/Kota), DPRD, PBS, LSM, PTPN/BUMN, Akademisi, Tokoh adat, pemuda, mahasiswa. Kendatipun demikian, proses RTRWP ini hingga penelitian dilakukan belum diselesaikan. Karena para aktor lokal berebut kendali atas kebijakan tata ruang. Perebutan kendali ini tampak jelas dalam Perda N0.10/1994 dimana kepulauan Riau masih dimasukkan—penempatan kawasan lindung dikalahkan dengan kepentingan ekonomi seperti kebun sawit. Batas antara hutan ulayat, hutan industri (HTI) keduanya saling tumpang tindih, total luasan kawasan yang izinnya tumpang tindih mencapai 4' 14.8000 ha (Zulfahmi,2007).

Tumpang tindih izin lahan menjadikan persoalan penguasaan lahan perkebunan menjadi sangat terbatas. Penguasaan lahan ini menjadi pijakan pembenaran kepentingan rezim lokal dalam membuat program kebun kelapa sawit K2-I. Program ini dibuat dengan memanfaatkan lahan-lahan HGU yang tidak produktif. Tetapi sejak kebun kelapa sawit K2-I dicanangkan, ditingkat birokrasi Pemda Riau sudah terjadi persaingan kepentingan di dalam Pemda Riau.. Menurut gubernur program kebun kelapa sawit K2-I secepatnya dilaksanakan. Sementara

Wakil gubernur berpendapat sebaiknya pelaksanaan kebun K2-I ditunda dulu mengingat perlu persiapan misalnya status lahan, pola penganggaran. Pasang surut perpolitikan lokal mengenai isu kebijakan perkebunan ini mewarnai interaksi para aktor lokal sepanjang 2005-2007.

Kedua, kelompok menerima dengan syarat yang diwakili Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Riau DPRD sebenarnya mempunyai kekuasaan politik yang sangat besar sebagai representasi dari seluruh rakyat yang dipilih melalui Pemilu. Namun, DPRD pada masa ORBA diposisikan sebagai bagian dari institusi Pemerintah Daerah (Pemda). DPRD sebagai lembaga yang mengesahkan semua hal yang diputuskan Pemda. Disini, DPRD nyaris tidak memiliki prakarsa apapun, baik dalam bidang anggaran maupun peraturan daerah (Perda). Sebaliknya, hampir semua usulan itu datangnya dari Pemerintah. Bahkan dalam batas tertentu, lembaga ini hanya berfungsi sebagai alat legitimasi semua tindakan Pemda misalnya menerapkan kebijakan konversi lahan kebun karet menjadi perkebunan kelapa sawit.

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. Dalam kasus kebun K2-I, DPRD Riau menerima dengan sejumlah syarat terhadap usulan kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I. Kendatipun kemudian, lembaga politik ini memposisikan diri menerima kebijakan. Penolakan ini dilakukan DPRD Riau karena usulan kebijakan

perkebunan itu dinilai tidak jelas teknis pelaksanaan maupun konsep anggaran seperti diungkapkan oleh Mukti Sanjaya (Notulensi FGD,2007:4):

”... saya melihat dari aspek kebijakan, mengapa kebun sawit K2-I tidak bisa di realisasikan ? *pertama* dari sisi perencanaan memang bahwa konsep pembangunan kebun sawit ini hanya ditopang oleh K2-I, K2-I 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...”

Keterlibatan DPRD dalam kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I diawali dengan dengar pendapat Dinas Perkebunan Riau dengan Komisi-B DPRD Riau tentang sistem perkebunan kelapa sawit K2-I tahun 2004, dipimpin oleh Suhada Tasman selaku Kepala Disbun Riau. Menurut informan, Komisi B pada awalnya menolak sistim pengelolalan kebun kelapa sawit K2-I. Karena dipandang usulan itu tidak jelas. Kemudian, lembaga ini memposisikan diri menerima kebijakan perkebunan K2-I. Keterlibatan DPRD Riau dalam proses kebijakan perkebunan ini dalam beberapa tahap, pertama; Disbun bersama-sama DPRD Riau menyusun anggaran pembiyaannya. Dalam merumuskan anggaran ini di bentuklah Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (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. Identifikasi Aktor dalam proses formulasi kebijakan perkebunan K2-I lebih jauh dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel VI.1.  
Identifikasi Pola Interaksi Aktor  
Terkait Isu Kebijakan Kelapa Sawit Periode 2005-2010

	KELOMPOK 1 MENDUKUNG		KELOMPOK 2 MENDUKUNG DGN SYARAT		KELOMPOK 3 MENOLAK	
	Pemerintah	Non Pemerintah	Pemerin- Tah	Non Pemerin- Tah	Pemerintah	Non Pemerintah
Aktor	Gubernur, Bupati, Camat, Kades, Disbun, Dishut, BPN, Disnaker, Bappeda, Disperindg.	Komisi A-B DPRD Riau, Chdr, Purba, Jhar.PT. Gerbarng GAKPI, Bank Riau, Dupon, Wilma r, Marihat Bakri, PTPN Masanto, IKJRS, Gapensi	WanAB, bupati Inhu, Siak,	PAN, PPP, PK B, Akademisi , KUD Sawit Jaya, TE, MA, TAR, Rona Lingku Ngan Riau, WWF PDI- P, MS, Jenewi r, Almadi,	Wan AB, Kades Kuala Cinaku	TR, Riau Mandiri, PKS, FKMR, AA, EEH, , Jali, Walhi, LBH, LP AD, LALH, Elang, K AR, AMAR, KALIP TRA, Sialang AIR, Jikalauhari, Kabu t Riau, Mafakumala UIR, Sawit Wach, Ma pala Pylomina,
Kepentingan	Mencapai pertumbuhan ekonomi surplus kelapa sawit	Pendapa tan dan pemasaran dalam meraih laba dari produksi	Pemerata an dalam rangka mengur angi kemiski nan	Pemera taan pendapa tan sejalan menjaga kelestaran lingkungan	Penguatan kapasitas masy. lokal da n kelestarian lingkungan (hutan)	Redistribusi asset dan posisi tawar politik masy. lokal
Basis Institusional	Birokrasi	Bisnis dan masy. lokal	Birokrasi	LSM, akademisi, dan Parpol	Birokrasi	LSM dan akademisi
Sumber Daya Politik	Akses informasi dan pembuatan keputusan lokal	Pengenda lian proses produksi, akses pd kapital, dan proses pembuatan keputusan	Kewenanga n dan akses ke pucuk pimpinan	Akses jaringan kelembag aan sosial dan politik	Akses ke Parpol, lembaga sosial, dan pembuatan kebijakan lokal.	Membentuk wacana dan mengendalikan massa

Sumber: analisis wawancara, dokumen, dan observasi, 2010

Politik persaingan mengenai kebun kelapa sawit K2I semakin kompleks melibatkan aktor Pemprov, Pemkab, DPRD, dan Pengembang. Anggota Dewan mempersoalkan kesiapan Disbun. Sementara pengembang menilai Disbun senonjol menghambat kerja. Sedangkan di pihak Disbun mempersalahkan pihak pengembang yang bobot kerjanya tidak sesuai dengan dana yang telah terpakai.

Arena interaksi 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 K2-I. Selain itu, hampir semua fraksi di DPRD Riau mempersoalkan kinerja Kebun K2-I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006. 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 kelapa sawit di Riau.

Ketiga, kelompok yang menolak berpendapat bahwa kepentingan tidak langsung hanyalah bersifat normatif, yakni membentuk opini publik mengenai hak-hak masyarakat lokal yang dimiliki secara turun temurun. Kendatipun demikian, Tabrani Rab memiliki komitmen yang sangat tinggi kepada daerah misalnya memperjuangkan agar hak-hak ulayat masyarakat lokal tidak dilanggar dalam membuka perkebunan. Untuk itu, para tokoh kelompok ini mengikuti secara seksama setiap isu pembangunan perkebunan sejak awal di buka hingga dewasa ini.

Setelah ORBA runtuh, kelompok ini semakin terbuka menanamkan pengaruh politik dalam proses kebijakan perkebunan di Riau. Para 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 setelah reformasi, para tokoh lokal ini melakukan berbagai upaya dalam mempengaruhi proses kebijakan perkebunan misalnya membawa sejumlah tokoh kelompok

berbasiskan etnik untuk berdialog dengan gubernur di Kantor gubernur tentang isu lahan ulayat yang diambil alih oleh perusahaan-perusahaan perkebunan.

Analisis diatas menunjukkan bahwa aktor yang efektif dalam perebutan kendali atas kebijakan perkebunan adalah para tokoh yang efektif menanamkan pengaruh politik dan membuat keputusan perkebunan kelapa sawit. Para aktor yang memegang kendali atas kebijakan perkebunan inilah yang mempengaruhi proses formulasi kebijakan -perkebunan di Riau sejak 2005-an hingga sekarang.

## **2. Preferensi Politik Aktor.**

Seperti telah disebutkan di muka, penerapan kebijakan perkebunan kelapa sawit memunculkan kekecewaan tokoh-tokoh Riau. Pada hal sebelumnya, pemerintah sudah mengeluarkan Inpres No.1 Tahun 1986 tentang pengembangan perkebunan kelapa sawit, ditindaklanjuti Keppres No.21 Tahun 1990 tentang persentase pembagian jumlah petani pekebun 40% untuk transmigrasi dan 60% bagi warga lokal. Tujuannya untuk membangun dan membina masyarakat perkebunan lokal memperoleh pendapatan yang layak.

Menurut nara sumber, hal ini tidak jelas, apakah kekecewaan itu disebabkan oleh hasil kebijakan perkebunan kelapa sawit tidak sesuai dengan harapan elit lokal atau karena pola perkebunan besar yang diterapkan Pusat. Rupanya hal ini pernah diungkapkan oleh para elit Riau, argumentasinya adalah bahwa penerapan kebijakan perkebunan tidak sesuai dengan harapan elit lokal yakni, mendapatkan lapangan kerja, meningkatkan perekonomian masyarakat setempat. Informan lain mengungkapkan bahwa apakah betul sebenarnya alasan-alasan itu atau ada pamrih pribadi lain yang justru diharapkan dari kebijakan? Berdasarkan informasi yang

terkumpul di lapangan ada "tawar-menawar" antara para elit dengan birokrat, dan pengusaha. Sejumlah tokoh lokal mendapat keuntungan ekonomis dari perusahaan dalam bentuk kapling kebun kelapa sawit.

Masih menurut informan, bahwa para birokrat di lingkungan pemerintah provinsi Riau dalam hal ini bersifat mendua. Secara institusional berupaya mengejar bagaimana kebijakan perkebunan memberikan kontribusi kepada APBD Riau di sisi. Sebagai gambaran kontribusi perkebunan itu adalah PBB, Iuran Pembangunan Desa (IPEDES) misalnya di Kecamatan Tapung Kampar Rp.5000,- s/d Rp.6.500,-/ha (Wawancara Yatno,18 Juni 2110), 45 % penerimaan pajak di Riau berasal dari perkebunan. Di bawah ini di gambarkan penerimaan PBB dua Desa kabupaten Siak dan Kabupaten Rokan Hulu.

Tabel.VI.2.  
Gambaran Besaran PBB di Kecamatan Lubuk Dalam Kabupaten Siak dan Kecamatan Kunto Darussalam Kabupaten Rokan Hulu 2008/2009

Kecamatan Pangkalan Kerinci	Besaran Pajak	Jumlah Responden	Luas Lahan (ha)
Desa:			
• Bukit Agung	Rp.15.121,-	13 Orang	0,4 (ladang)
	Rp. 34.000,-		1,8 (kebun)
	Rp. 7.680-Rp.20.820. Rp.15.000-Rp.47.000.		Bumi 96 M2,Bangunan 36 M2
• Lubuk Dalam	Rp. 15.121	19 orang	0,4 (ladang)
	Rp. 34.000		(1,8 Kebun)
	Rp.7.680-Rp.20.820. Rp.27.000-Rp.47.000.		Bumi 96 M2,Bangunan 36 M2
Kecamatan Kunto Darussalam			
Desa			
• Bagan Tujuh	Rp.27.000,-	13 orang	0,4 (ladang)
	Rp.20.940-Rp.24.000,-		(1,8 Kebun)
	Rp.47.000-Rp70.000-		Bumi ,Bangunan 36 M2
• Muara Intan	Rp.27.000,-	11 orang	0,4 (ladang)
	Rp.7.000-Rp.47.000,-		(1,8 Kebun)
	Rp. 15.000-Rp47.000-		Bumi ,Bangunan 36 M2

Sumber: Kantor Kepala Desa Ujung Batu,Bank Riau Capem Ujung Batu,Kantor Kepala Desa Bukit Agung,masing-masing Desa 57 responden.Wawancara beberapa petani pekebun.

Kontribusi besaran nilai PBB ditentukan oleh luas, pola perkebunan, dan harga yang diterapkan. Pada prinsipnya Pola PBS dan PIR-Trans memiliki objek pajak dengan ragam lahan kebun yang relatif sama yaitu lahan kebun, ladang, dan bangunan. Sedangkan perkebunan rakyat (swadaya) hanya lahan kebun. Menurut responden sebelum proses konversi dari perusahaan kepada petani plasma PBB dibayar oleh perusahaan, petani plasma membayar (melalui kelompok tani atau Kepala Desa) sesudah kepemilikan lahan diserahkan. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan responden berikut ini (wawancara dengan petani plasma, 2010):

“...sekitar 10 tahun kebun baru dikonversi, selama itu pajak dibayar oleh perusahaan (PTP.V). pemotongan langsung dilakukan tiap bulan oleh perusahaan dengan ketentuan Rp.3000,-/Rp.100.000,-penghasilan produksi. misalnya Pendapatan panen sekitar Rp.4 juta/2ha, maka besarnya pemotongan Rp.120 ribu/bulan.. Setelah dikonversi, setelah konversi sertifikat diberikan dan pajak dibayar oleh petani. Pemupukan,pemebersihan dilakukan petani atau diupahkan. Pembersihan dilakukan sekitar 6 bulan sekali,jika diupahkan Rp.600 ribu/2ha/kapling. ...”

Lain halnya petani dari pola perkebunan rakyat, dalam kaitan pajak terdapat beberapa kemungkinan.Pertama, para petani membayar PBB sesuai dengan luas lahan kebun yang dimilikinya.Kedua, terdapat petani yang mau membayar PBB tapi karena akses ke tempat pembayaran memiliki sejumlah kendala misalnya jarak yang jauh, informasi/pengetahuan pembayaran PBB yang relative terbatas.Sehingga akibatnya pembayaran PBB tertunda. Ketiga, terdapat petani dengan pola swadaya yang enggan membayar PBB dengan alasan bahwa lahan kebun yang ditanamai kelapa sawit adalah milik komunitas adatnya.sejak dulu karena itu, masuk akal menurut petani tidak harus membayar PBB (Diskusi FGD,2008).

Sedangkan disisi lain, hasil kebijakan masuk ke APBN berdasarkan data statistik 2004/2005 ekspor CPO dan turunannya sekitar US\$ 2.076/18.852 triliun. Perhitungan pajak ekspor (PE) 1,5% = 99,254 milyar semua masuk ke APBN Pusat. Jika pajak ekspor ini dinaikkan 6,5% maka PE CPO dan turunannya dari Riau ke Pusat menjadi Rp 1.225 T (notulensi FKMR, 14 Juni 2007). Secara umum pajak komoditi yang diperebutkan, termasuk pungutan yang masuk ke kas Daerah dapat dilihat tabel V.4. dibawah ini.

Tabel VI.3.  
Jenis Kontribusi 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, 2010

Sementara itu, para aktor birokrat ( Pusat-Daerah ) berusaha mendapat keuntungan pribadi dari penerapan kebijakan perkebunan misalnya berupa *fee*, hadiah, lahan kebun, jabatan tertentu dalam perusahaan untuk anak atau keluarga.

Informan lain menyatakan bahwa hasil kebijakan perkebunan itu dikejar melalui koalisi antara birokrat dan pengusaha (Wawancara Abdul Malik, 17 Juli 2010):

”... Pengembangan perkebunan kelapa sawit di Riau hanya menguntungkan segelintir elit yang berkuasa. Tujuannya akumulasi modal demi kepentingan individual jangka pendek.. Untuk mencapai pethingan ini para aktor bekoalisi dengan para pengusaha perkebunan. Dalam kondisi seperti itu para elit berkepentingan atas lahan atau pembagian dari manajemen *fee* dari pengusaha. Sebaliknya, para pengusaha kelapa sawit mendapat kemudahan atau perlindungan administratif dari para elit yang mengurus.

Mengapa para tokoh dan birokrat yang nota bene adalah orang yang dipercaya tidak memperjuangkan kepentingan publik. Namun hal ini dibantah oleh informan lain seorang politisi, yang menyatakan bahwa para tokoh lokal dan Pemda telah berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui pengembangan perkebunan kelapa sawit. Program PIR teruji mengangkat ekonomi masyarakat Riau di dalam dan di sekitar kebun, memang dalam pelaksanaannya, kebijakan ini banyak kendala. Karena itu, animo masyarakat Riau tentang kebun cukup tinggi.

Bagaimana pergulatan politik lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit berlangsung sehingga pada akhirnya kelompok pendukung pola kemitraan K2I dapat memenangkan persaingan dalam proses kebijakan perkebunan kelapa sawit. Menurut informan, ketika Imam Munandar menjabat gubernur Riau ada tiga pola perkebunan yang diterapkan sebagai kebijakan Pusat di daerah. Keempat kebijakan itu adalah Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Negara (PBN), dan Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Akan tetapi kebijakan yang pertama diterapkan adalah pola PIR-Bun di Tandun-Kampar. Kebijakan ini didukung kalangan birokrasi lokal misalnya Disbun, Dishut dan tokoh masyarakat lokal. Masih informan yang sama menyatakan bahwa para aktor lokal ini berupaya mengejar dana APBN dalam

mengembangkan perkebunan, namun masih terbatas hasilnya. Disisi lain para aktor ini mengejar kesempatan untuk membuka akses wilayah yang terisolasi dan mengembangkan pola K2I.

Dengan penjelasan diatas. Informan juga ingin mengatakan bahwa Pemerintah tetap mengutamakan kepentingan masyarakat lokal dalam persaingan menerapkan kebijakan perkebunan K2I di Riau. Bahkan untuk menegaskan hal itu informan ini memberi contoh desa Tandun sebagai area pertama perkebunan di Riau yang nota bene menerapkan pola PIR-Bun. Informan ini menyatakan bahwa pendapatan bersih petani plasma PIR kelapa sawit Rp.2.000.000/KK/bulan/ha hampir dua kali lipat pendapatan bersih petani plasma PIR karet Rp.1000.000,/KK/bulan.

Masih menurut informan, kelompok pro kemitraan diwakili Disbun berkoalisi dengan anggota DPRD Riau. Namun, dikalangan anggota DPRD Riau pada waktu itu, ada dua kubu. Pertama, kelompok pendukung pola kemitraan ini berpendapat bahwa K2I seperti halnya PIR perkebunan dapat meningkatkan tingkat pendapatan petani pekebun. Kelompok ini terdiri dari para birokrat dan elit politik di DPRD Riau. Kedua, kelompok menolak pola K2I berpendapat bahwa pola ini menyebabkan konflik wilayah. Pandangan ini sejalan dengan kelompok elit yang menudukung pola Perkebunan besar (PB). Menurut Informan, kedadipun elit Pemda "akomodatif" dan "sensitif" dengan kepentingan lokal dalam perpolitikan mengenai kebijakan perkebunan itu. Namun timbul pertanyaan, mengapa PT.Plantagen -AG (saat ini diambil alih PT.Tunggal Perkasa Plantations) sebagai Perusahaan Besar tahun 1975/1976 terlebih dahulu beroperasi di Air Molek - Indragiru Hulu. Perkebunan kelapa sawit ini memiliki luas sekitar 1000 ha, kemudian diikuti oleh PBN yang

diwakili PNP/PTP II, IV, dan V. Sehingga sampai tahun 2005 PBS/PBN di Riau berkembang menjadi sekitar 169 perusahaan. Untuk ini, informan menjelaskan bahwa hal ini tidak menyimpang. Karena perusahaan-perusahaan itu memiliki izin misalnya HGU dan IUP.

Pertanyaan berikutnya adalah mengapa pola K2I nota bene "kemitraan" perusahaan dan masyarakat lokal memunculkan isu konflik sosial sebagai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau? Seperti telah disebutkan di muka, pergulatan politik lokal mengenai isu kebijakan perkebunan ini melibatkan berbagai pihak baik aktor pemerintah maupun non-pemerintah, dimana masing-masing pihak ada yang bersifat mendukung, menolak, dan menerima dengan sejumlah syarat kebijakan. Kelompok yang mendukungpun ada yang pro PIR, PBS/PBN, K2I, dan kelompok yang menekankan hasil penerapan berbagai pola itu.

Para pendukung pola PB menyatakan bahwa PBS/PBN membuka kemungkinan masuknya modal, teknologi, dan manajemen yang dibawa Perusahaan. Sehingga pasar di daerah semakin terbuka karena peluang permintaan bahan/barang misalnya semen, batu-bata, dan kayu semakin tinggi. Kelompok yang menolak PB mengatakan bahwa PBS/PBN memunculkan konflik sosial dan mengganggu kelestarian hutan alam. Sehingga hal itu menjadi perhatian utama kelompok yang menerima dengan syarat pola PB kelapa sawit di Riau.

Para pendukung pola K2-I mengatakan sejalan tujuan Kep.Gubri No.Kpts.330/011/2005 bahwa bentuk pengelolaan perkebunan ini relevan dengan kehendak masyarakat lokal misalnya pendapatan yang meningkat disatu sisi. Disisi lain negara memperoleh tambahan devisa dari komoditi kepala sawit. Lain halnya,

kelompok yang menolak kebijakan K2-I misalnya Satelit Gempur dan Walhi mengatakan bahwa program K2-I belum menciptakan perubahan signifikan, kenyataannya rakyat Riau tetap miskin tahun 2006 RTM berjumlah 274.725 KK naik menjadi 293.707 KK tahun 2007. Kendatipun demikian, semua pola perkebunan itu yang jelas dihadapkan misalnya pada isu penyediaan lahan yang semakin langka. Kendali terhadap PBS/PBN mendapatkan lahan misalnya HGU diputuskan Pusat, sementara Daerah baru ikut menanamkan pengaruh politiknya dalam proses kebijakan efektif sejak periode Saleh Djasit tahun 2002. Dalam kondisi ini, persaingan mendapatkan lahan antara perusahaan dan masyarakat setempat memunculkan isu tumpang tindih lahan, pada akhirnya menjadi sumber utama konflik di area perkebunan hingga sekarang ini misalnya konflik lahan antara PT. Banyu Bening Utama (PT. BBU) yang tergabung dalam Duta Palma Grup dengan masyarakat Desa Kuala Cinaku dan Desa Kuala Mulya, Kabupaten Indragiri Hulu (pernyataan sikap para tokoh lokal terlampir).

Pertanyaan berikutnya mengapa kepala daerah mengeluarkan Keputusan No.Kpts.330/011/2005 tentang Perkebunan K2-I, kemudian DPRD Riau menyetujui Perda *Multi Years* yang mengatur anggaran perkebunan, pada hal belum ada tindakan Pemda Riau menyediakan lahan, secara ekonomi jelas tidak efisien, dan berpotensi memunculkan konflik? Seperti telah disebutkan di muka, pergulatan politik dalam kaitan perkebunan kelapa sawit pola K2-I ini dimulai persaingan antara kelompok yang mendukung K2-I dan kelompok yang mendukung Rencana Strategis (Renstra) provinsi Riau. Program perkebunan K2-I ini belum memiliki payung kebijakan. Periode Rusli Zainal, masih menggunakan Renstra yang dibuat periode Saleh Djasit,

dimana Kepulauan Riau (Kepri) masuk dalam wilayah Riau dan sektor unggulannya adalah perdagangan jasa dan industri. Tetapi setelah pemekaran Kepri membentuk provinsi sendiri. Sementara Rusli Zainal, tetap memakai Renstra lama, dengan sektor unggulan adalah pertanian dalam arti luas termasuk didalamnya adalah perkebunan, perikanan, pertanian, peternakan. Maka seharusnya Rusli zainal berkoalisi dengan DPRD melakukan revisi kebijakan Renstra terlebih dahulu, atau minimal mengeluarkan SK yang sekurang-kurangnya merubah fokus program dari perdagangan, jasa dan industri ke sektor pertanian, sehingga kebijakan perkebunan K2-I selaras dengan penganggaran dalam APBD Riau.

Kendatipun para aktor birokrasi, PBS/PBN mendukung kebijakan perkebunan kelapa sawit K2-I, tetapi kelompok yang menolak diwakili Tabrani, Walhi berbasis masyarakat, Parpol, dan LSM mampu menunjukkan ketidaksiapan perencanaan perkebunan K2-I, dimana hingga tahun 2007 belum dapat diterapkan. Demikian pula para tokoh yang berbasis masyarakat dan akademisi diwakili Tennes Efendi, Wan Ghalib, Muchtar Ahmad baru dapat menerima apabila syarat misalnya kriteria orang miskin jelas, penyediaan lahan yang tidak melanggar hak ulayat setempat dapat dipenuhi. Menghadapi persoalan reaksi politik lokal itu, Rusli Zainal tidak hanya membawanya ke arena birokrasi, dan DPRD lebih luas lagi ke arena partai politik, lingkungan masyarakat tradisional. Tokoh ini memanfaatkan simbol-simbol tradisional sebagai pijakan memperkuat jaringan dalam menanamkan pengaruh politik koteks ketika isu hasil dari kebijakan perkebunan diperebutkan. Dengan upaya ini, kebijakan perkebunan kepala sawit K2-I mendapat dukungan misalnya sekelompok masyarakat adat Kabupaten Kampar menyerahkan lahan

kepada Pemda Riau untuk dikonversi menjadi lahan perkebunan kelapa sawit (terlampir).

Dari fenomena itu, setidaknya dapat ditarik hermeunetika dari kejadian itu bahwa para aktor memiliki tujuan, kepentingan, basis dukungan, arena, sumber daya politik yang tidak tunggal. Maka untuk memahami perpolitikan Riau mengenai isu kebijakan sawit tidak cukup hanya melihat aktornya saja, tetapi perlu juga melihat jaringan, dan arena yang dipakai. Kendatipun demikian, melihat jaringannya saja juga tidak cukup, tetapi perlu juga melihat aktor yang terlibat. Karena dalam perkembangan perpolitikan di Riau mengenai perkebunan menunjukkan bahwa jumlah aktor semakin bertambah, arena dan jaringan yang dipakai para aktor semakin tumpang tindih dan meluas. Kelompok yang mampu membangun koalisi dan negosiasi dengan kelompok formal dan informal yang berhasil memperebutkan hasil dari kebijakan perkebunan kelapa sawit. Aktor yang berhasil memperoleh keuntungan inilah yang mempengaruhi perpolitikan Riau sejak dulu sampai sekarang.

### **3. Cara Para Aktor Mencapai Kepentingan.**

Seperti telah dikemukakan dalam Bab III, dinamika politik lokal dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit sesudah 1999 semakin kompleks di Riau. Perpolitikan lokal seperti itu melibatkan sejumlah aktor lokal yang berinisiatif melalui bermacam-macam arena, dan jaringan dalam merebut peluang-peluang pasca resformasi. Dalam situasi seperti inilah muncul kebijakan lokal mengenai kebun kelapa sawit K2-I tahun 2005. Program kebun K2-I 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 K2-I, 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..

Tabel:VI.4.  
Matrik aktor,kepentingan, basis dukungan,dan arena Kebijakan.

Elemen Aktor	Kepentingan	Arena	Jaringan	Siasat-siasat	Kelp yg dirugikan	Kelompok Pendukung/ diuntungkan
Aktor Rezim 1998-2003	"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
Aktor Rezim 2003-2008	"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-lingku ngan,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, 2010

Selain itu, para aktor juga memakai simbol-simbol tradisional berbasis 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 .

Perkebunan K2-I adalah kawasan lahan yang dibangun oleh Pemda Riau bersama perusahaan pengembang perkebunan, dimana pesertanya masyarakat lokal yang ditetapkan dengan keputusan Bupati sebagai penerima hak pemilikan kebun.<sup>1</sup> 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).

Ide kebijakan kebun kelapa sawit K2-I 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 K2-I, kepentingan kelompok jangka panjang berhimpitan dengan kepentingan politik Elit lokal jangka pendek. Sejauh ini tampak dari pergulatan para aktor di arena runag lingkup perkebunan kelapa sawit K2-I. Adapun ruang lingkup proses Kebun kelapa sawit K2-I yang diperdebatkan meliputi

---

<sup>1</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 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.

antara lain ; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit.<sup>2</sup>

Menurut DPRD Riau Ketua Komisi-B, Kebijakan Pemda Riau tentang Kebun Kelapa sawit K2-I sebetulnya dilatar belakangi oleh antusiasme masyarakat ke kebun. Dalam konteks inilah Komsisi-B mendukung Pemda Riau terkait program strategisnya K2-I. Masih menurut responden ini, semangat orang Riau kalau dibandingkan daerah lain misalnya Sumatera Barat (Sumbar), animo masyarakat tentang kebun cukup tinggi. Hal ini sudah teruji dari program PIR-Trans, KKPA.

Selain itu, gagasan kebijakan kebun kelapa sawit K2-I 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 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 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

---

<sup>2</sup> Ruang lingkup kerja pengembangan Kenun kelapa sawit K2I meliputi; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuar. pagu kredit<sup>2</sup>. penilaian fisik kebun, pengalihan kebun ke petani,dan pembagian tugas antara popinsi dan kbupaten. serta pembebanan Resiko

tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka.<sup>3</sup> Oleh karena itu muncullah alternatif pola Kebun K2-I. 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.

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 Rusli Zainal dan Wan Abu Bakar dalam penerapan proyek kebun kelapa sawit K2-I di tingkat Birokrasi Pemda. Pada prinsipnya, kedua 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.

Rezim 2003-2008 (2010) 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>4</sup> Menurut Aktor ini, Disbun Riau mempersiapkan perencanaan program perkebunan tersebut baik dari

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hasil wawancara Maret 2010

<sup>4</sup> Riau Tribune, 20 September 2005.

aspek administrasi, teknis, dan ataupun yuridis.<sup>5</sup> Pernyataan ini didukung oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Menurut aktor ini menyelesaikan persoalan perkebunan ini akan dilakukan komunikasi dengan anggota DPRD Provinsi.

Namun, berbeda dengan sebelumnya, wakil gubernur pada waktu ini berpendapat justru Kebijakan kebun kelapa sawit K2-I sebaiknya ditunda saja pelaksanaannya. Sejauh yang dapat diamati, Aktor lokal ini lebih menekankan pada pertimbangan dimensi dampak pembangunan Kebun kelapa sawit K2-I, wagub berpendapat 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.

Para Elit Pemda seolah-olah bergerak sendiri-sendiri misalnya ada yang 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>6</sup>, para pemain ini bersatu merespon bahwa

---

<sup>5</sup> *Ibid*, Riau Tribune.2005

kebijakan lokal Kebun kelapa sawit K2-I .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 K2-I. Desakan moral ini dilakukan FKPMR dengan berkomunikasi dengan para aktor Pemda Riau. Sehingga masukan dan pengawasan para elit lokal inii diharapkan akan menjadi pertimbangan Pemda dalam kaitan pembangunan kebun kelapa sawit K2-I di Riau.

Semenetara itu, seperti halnya Pemda Riau, DPRD- Riau sejak awal kebijakan kebun kelapa sawit K2-I 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, kepentinganya adalah bagaimana akumulasi modal kebun K2-I 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 mengetengahkan 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.

---

<sup>6</sup> Lihat Profil FKPMR dideklarasikan tanggal 21 Juni 1998. WAB adalah salah seorang pendukung FKPMR. Organisasi ini adalah wadah komunikasi pemuka masyarakat Riau, institsi ini tidak mempunyai anggota tapi hanya para pendukung secera sukarela dan individual. Adapun tujuannya adalah (1) memelihara dan me ingkatkan 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 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.

Bagi LSM di Riau ada yang dengan tegas menolak dan mendukung dilaksanakannya kebijakan lokal K2-I. Adapun LSM yang menolak misalnya misalnya Satuan Elit Generasi Muda Peduli Riau (Satelit Gempur). Menurut para aktor lokal ini setelah 4 tahun pemerintahan lokal ini berjalan dengan program K2-I. Namun, hingga tahun 2010 belum tercipta perubahan yang signifikan di Bumi Lancang Kuning.<sup>7</sup> Menurut kelompok ini, kenyataannya rakyat Riau tetap miskin dan bodoh serta tetap terbelenggu dengan keterbelakangan.

Perjuangan untuk menerapkan kebun kelapa sawit K2-I terus bergulir hingga sampai pada arena RTRWP. Dalam arena ini ada sejumlah aktor lokal yang terhimpun dalam BKPRD (Badan Penataan Ruang Daerah) terdiri Babpeda, 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 K2-I. 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 K2-I. Adapun argumen Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau adalah sebagai berikut:<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat Satelit Gempur, 2007. Memo Untuk RZ dan WAB. (Selebaran Demonstrasi)

<sup>8</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, September 2007.

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 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. Mamang hal ini tidak dapat sekaligus, secara bertahap. Target 25 tahun hutan di Riau diharapkan hijau kembali.

Dalam perkembangannya, waguo 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 baerhadapan dengan jaringan pengusaha kayu dan perkebunan yang berbasis lahan di Riau. Masinig-masing aktor memiliki kepentingan yang berbenturan terutama dalam hal pemanfaatan lahan dan hutan di Riau. Menghadapi persoalan ini, aktor ini didukung sejumlah institusi dalam masyarakat misalnya LSM yang peduli terhadap lingkungan dan hutan di Riau, Jikalahari<sup>9</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 K2-I dengan politisi partai yang menolak di gedung lancang Kuning DPRD Riau misalnya kasus

---

<sup>9</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, Foun 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.

pengesahan Perda Multi years. Dalam kasus ini sebenarnya ada satu fraksi yang menolak program multiyears ini, dengan resiko yang luar biasa, 6 fraksi menerima, 1 fraksi menolak yaitu fraksi 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 K2-I diabaikan saja. Aktor politik PKS ini mengklaim bahwa penerapan kebun sawit K2-I 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 K2-I 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 K2-I mendapat dukungan misalnya di desa Rambah samo Rohul. Pada hal proses pengambilan keputusannya penuh

penolakan. Seorang Responden menjelaskan bahwa kebun sawit K2-I 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 K2-I bertahan.

Setidaknya ada dua kepentingan Aktor dalam Kasus kebun sawit K2-I. 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 K2-I. Karena alasan beratnya tanggungjawab dan beban biaya operasional yang ditanggung sendiri.

Kedua; kepentingan kaitan dukungan politik masyarakat. Isu dan operasional kebijakan K2-I dimobilisasi secara elitis dari Gubernur ke instansi teknis dalam hal ini Disbun Riau. Tujuannya agar gerakan kebun sawit K2-I 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 K2-I 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 keseimbangan 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 K2-I di Riau.

Tantangan yang sangat langsung dirasakan oleh Pemda, masyarakat, dan perusahaan perkebunan di Riau dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit K2-I 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 K2-I misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas antara Provinsi dan Kabupaten .

Sesudah 1999, pembangunan perkebunan kelapa sawit dilakukan melalui tujuh pola pengembangan yaitu perkebunan rakyat, perusahaan swasta, PBSN, KKPA, K2-I, 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 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<sup>10</sup>. Perusahaan yang tidak memiliki HGU ini tidak dapat diketahui luas lahan yang diberikan izin oleh BPN.<sup>11</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. Tujuan utama menata ruang wilayah adalah bagaimana memberikan arahan dalam

---

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

<sup>11</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 2000-2001 mencatat sebesar 3,1 juta ha perkebunan. Sangat sulit memang untuk menguji kebenaran kedua data ini

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 K2-I.

Menurut Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, tantangan utama dalam penyediaan lahan kebun K2I adalah banyak lahan HGU yang belum di *enclave*.<sup>12</sup> Secara administratif, HGU yang sudah *dienclavekan* 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 *dienclave*. Tetapi siapa Aktor yang mengenclave tidak jelas. Kemudian, melalui kesepakatan yang menenclave itu Kepala Daerah (Bupati). Bupati pun akhirnya juga sulit mengenclavekan 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

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau. September. 2010. 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),

Pendataan ulang lahan HGU ini 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 K2-I 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 nasional<sup>13</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>14</sup> Tumpang tindih izin lahan ini

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan RB,tanggal 23 Juli 2007. Contoh konflik lahan Ampairan Rotan.

<sup>14</sup> *Ibid*,Zulfahmi,2007.

memicu munculnya 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 ketidak percayaan 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>15</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 itu telah

---

<sup>15</sup> Lihat Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2006.BPN,Jakarta.

menuai berbagai persoalan perkebunan di Riau<sup>16</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>17</sup> Pada akhirnya, konflik ini mewarnai Pemda Kabupaten dalam menentukan calon lahan kebun kelapa sawit K2-I. Fenomena ini terjadi di Kabupaten Rokan Hulu (Rohul) tahun 2007. Pemda ini sudah lebih kurang empat tahun belum dapat menyediakan calon lahan kebun kelapa sawit K2-I seluas 1.000 ha. Kalaupun ada lahan itu sudah menjadi milik koperasi yang berbadan hukum.<sup>18</sup> Sehingga pada waktu itu ada rencana DPRD Rohul ingin membatalkan rencana pembangunan kebun K2-I.

Sementara itu, pengembangan kelapa sawit K2-I 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 keputusan

---

<sup>16</sup> Sawit Watch Vol.2 h.17. Lihat *Petisi Sulewesi : 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 komuinitas di seluruh Indonesia.

<sup>17</sup> Riau Pos,15 Juni 2007.

<sup>18</sup> Riau Pos,16 Juni 2007.h.17.

pemberian hak atas tanah negara kepada Pemda.<sup>19</sup> Tujuan baik pusat itu mentah kembali dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 tahun 1999 tentang izin lokasi<sup>20</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 1999 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 memilki Dinas pertanahan, ada juga Pemda Kabupaten yang tidak memiliki Dinas Pertanahan. Kabupaten/Kota di Riau yang memiliki Dinas Pertanahan misalnya Bengkalis, Siak, Pekanbaru, dan Rokan Hulu.<sup>21</sup> Sebaliknya, semua Kabupaten/Kota memiliki Kantor Pertanahan di Riau. Dengan demikian terdapat dualisme kewenangan bidang

<sup>19</sup> Lihat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1999 disebutkan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota

<sup>20</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.

<sup>21</sup> Wawancara dengan RB, tanggal 23 Juli 2010.

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>22</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 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, gubernur 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,

---

<sup>22</sup> Pemda Riau, 2003, *Laporan pertanggungjawaban Akhir Masa jabatan Gubernur Riau tahun 1998-2003*. hal.III-6.

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.<sup>23</sup> Namun, hingga tahun 2011 (saat penelitian ini dilakukan) program ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2I.

---

<sup>23</sup> Lihat naskah Kep. Gubri No. Kpts. 330/011/2005.