

BAB.VII
POLA INTERAKSI DAN MODEL FORMULASI KEBIJAKAN:
KASUS KEBIJAKAN K2I

Seperti dikemukakan di bab I, bahwa analisis formulasi kebijakan perkebunan K2I mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit akan menerapkan empat langkah yakni, menguraikan aktor yang terlibat dan tujuannya; menjabarkan preferensi dan arah interaksi para aktor; mendiskripsikan pembentukan koalisi yang dilakukan oleh para aktor; dan menemukan pola interaksi antar aktor dalam memperjuangkan kepentingan untuk mencapai tujuan. Keempat langkah itu akan diuraikan dalam arena perpolitikan Riau yang melibatkan berbagai kelompok, baik yang mendukung, menolak, dan menerima dengan sejumlah syarat. Abstraksi fenomena sosial inilah yang melahirkan model sinergisitas formulasi kebijakan era desentralisasi.

Bagian ini mempunyai argumen bahwa, formulasi kebijakan publik sejak Otonomi Daerah (Otda) berbeda dengan formulasi kebijakan di masa sebelumnya. Sesudah, Otda perpolitikan 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. Studi ini berusaha mendukung argumen tersebut dengan mengajukan studi kasus formulasi kebijakan lokal K2I. Untuk mengorganisir pembahasan maka dimulai dengan uraian berikut ini:

1. Kebijakan K2I Sebagai Inisiatif Lokal.

Seperti telah dikemukakan dalam Bab VII, dinamika politik lokal dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit sesudah Otda 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 reformasi. Dalam situasi seperti inilah muncul kebijakan lokal mengenai kebun kelapa sawit K2I tahun 2005. Program kebun K2I ini, melibatkan berbagai elit lokal yang bersaing, berinteraksi dalam berbagai arena, memakai jaringan, simbol-simbol tradisional diantara kelompok-kelompok di tingkat lokal. Namun politik persaingan aktor yang bersifat resiplokal ini ternyata tidak mampu melahirkan dan mengembangkan proses pengambilan keputusan lokal yang menguntungkan masyarakat, terutama dalam suasana konflik, karena sebab-sebab yang akan diuraikan berikut ini.

Dalam kasus perkebunan kelapa sawit K2I, para aktor utama birokrasi lokal, politisi, dan pengusaha masing-masing memperjuangkan kepentingannya, birokrat menjadikan kelapa sawit sebagai basis materil dalam mempertahankan dan mencapai kekuasaan lokal. Para politisi lokal memanfaatkan para pengusaha nasional dan internasional sebagai motor penggerak untuk mengontrol modal, perizinan, dan sumberdaya politik yang lebih efisien. Kemudian, para pengusaha perkebunan melakukan tindakan-tindakan dalam rangka mengontrol struktur produksi kebun yang dikuasai di tingkat lokal..

Selain itu, para aktor juga memakai simbol-simbol tradisional berbasiskan etnik yang ada di tingkat lokal maupun nasional. Situasi itu lahir dari sifat kebijakan pembangunan yang eksploitatif dan diperparah oleh kondisi pengusaha-pengusaha lokal yang relatif memiliki modal tetapi terbatas akses kepada proses pengambilan keputusan di tingkat pusat . Bab ini akan menguraikan telaahan kasus yaitu pola

perkebunan kelapa sawit dalam rangka program K2I (Kemiskinan, Kebodohan dan Infrastruktur) yang dilaksanakan di Riau. Bagian yang menguraikan simbiosis politik lokal pada tingkat provinsi dan Kabupaten. Sub-Bab ini menguraikan pergulatan politik para aktor lokal dalam kaitan isu kebijakan kelapa sawit di Riau yang dipandu melalui beberapa pertanyaan sebagai berikut; siapa saja aktor yang terlibat dalam kebun K2I? Bagaimana para elit itu berkoalisi, kemudian apa yang menjadi sumberdaya politik para aktor dalam membuat program Kebun sawit K2I ?

Perkebunan K2I adalah kawasan lahan yang dibangun oleh Pemda Riau bersama perusahaan pengembang perkebunan, dimana pesertanya masyarakat lokal yang diditetapkan dengan keputusan Bupati sebagai penerima hak kepemilikan kebun (Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005). Menurut Pemda Riau, kebijakan lokal ini dilatar belakangi oleh kondisi kemiskinan, ketertinggalan pendidikan sumberdaya manusia (kebodohan) dan kelangkaan infrastruktur sosial ekonomi (yang disingkat K2I).

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

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

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

Karena itu, menurut Pemda Riau konsep Kebun K2I itu dimulai dari ide penataan kembali luas areal perusahaan perkebunan swasta (PBS) kelapa sawit yang telah memiliki waktu operasi lebih dari 10 tahun keatas. Pendataan ini dilakukan oleh Disbun Riau bersama-sama BPN. Sebelumnya lahan kebun diperuntukkan bagi masyarakat tempatan melalui misalnya pola KKPA. Namun, Pola KKPA ini mengandung berbagai kelemahan di Riau antara lain pola intinya dipelihara dengan baik, plasmanya justru dibiarkan tidak terawat. Kemudian, jumlah tanamannya pun tidak sesuai seharusnya 132 pokok/ha diakali mereka (Wawancara, Sanjaya, tanggal 27 Maret 2010). Oleh karena itu munculah alternatif pola Kebun K2I. Dari sisi lahan, Kebun kelapa sawit yang dibangun tidak ada untuk perusahaan. Seluruhnya untuk masyarakat miskin, pengembang diberi dana APBD dan uang ini akan dikembalikan kepada Pemda. Usul ini diharapkan memberikan ide penyelesaian konflik lahan

perkebunan terutama antara perusahaan dan masyarakat tempatan. Penanganan konflik lahan kelapa sawit ini diharapkan dapat meredam sekaligus mempertimbangkan kepentingan masyarakat tempatan .

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 kepala daerah wakil kepala daerah dalam penerapan proyek kebun kelapa sawit K2I 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.

Kepala daerah 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 (Riau Tribune,20 September 2005). Menurut Aktor ini, Disbun Riau mempersiapkan perencanaan program perkebunan tersebut baik dari aspek administrasi, teknis, dan ataupun yuridis (Riau Tribune,20 September 2005). Pernyataan kepala daerah ini didukung oleh Sekretaris Daerah (Sekda). Menurut aktor ini menyelesaikan persoalan perkebunan ini akan dilakukan komunikasi dengan anggota DPRD Provinsi.

Namun, berbeda dengan aktor sebelumnya berpendapat justru Kebijakan kebun kelapa sawit K2I sebaiknya ditunda saja pelaksanaannya. Sejauh yang dapat

diamati, Aktor lokal ini lebih menekankan pada pertimbangan dimensi dampak pembangunan Kebun kelapa sawit K2I. Kelompok yang mendukung dengan syarat 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 menumbulkan masalah misalnya status lahan dan kriteria masyarakat miskin yang akan mendapatkan kebun.

2. Pola Interaksi Aktor Lokal

Para Elit Pemda Riau seolah-olah bergerak sendiri-sendiri misalnya 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), para pemain ini bersatu merespon bahwa kebijakan lokal Kebun kelapa sawit K2I .dengan berpendapat bahwa kebijakan ini tidak menjadi alat untuk menindas rakyat miskin di Riau. Para tokoh lokal ini secara berkelompok bermaksud mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui kebun K2I. Desakan moral ini dilakukan FKPMR dengan berkomunikasi dengan para aktor Pemda Riau. Sehingga masukan dan pengawasan para elit lokal inii diharapkan akan

menjadi pertimbangan Pemda dalam kaitan pembangunan kebun kelapa sawit K2I di Riau.

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

Bagi LSM di Riau ada yang dengan tegas menolak dan mendukung dilaksanakannya kebijakan lokal K2I. Adapun LSM yang menolak misalnya misalnya Satuan Elit Generasi Muda Peduli Riau (Satelit Gempur). Menurut para aktor lokal ini setelah 4 tahun pemerintahan dewasa ini berjalan dengan program K2I. Namun, hingga tahun 2007 (2010) belum tercipta perubahan yang signifikan di Bumi Lancang Kuning (Satelit Gempur, Memo selebaran demongrasi, 2007). Menurut kelompok ini, kenyataannya rakyat Riau tetap miskin dan bodoh serta tetap terbelenggu dengan keterbelakangan.

Perjuangan untuk menerapkan kebun kelapa sawit K2I terus bergulir hingga sampai pada arena RTRWP. Dalam arena ini ada sejumlah aktor lokal yang terhimpun dalam BKPRD (Badan Penataan Ruang Daerah) terdiri 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 K2I. Selain itu, para aktor memperjuangkan kepentingan atas dasar ideologi dan sumberdaya politik yang sama. Hal ini tampak dari kesamaan argumen yang diketengahkan Ketua Pansus RTRWP dan argumen latar belakang dibuatnya kebijakan kebun kelapa sawit K2I. Adapun argumen Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau adalah sebagai berikut:

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 (wawancara dengan Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, September 2007).

Dalam perkembangannya, Wakil Kepala Daerah ditunjuk oleh pemerintah sebagai Ketua Tim Pemberantasan *Illegal logging* Riau. Sesuai kedudukannya itu, tokoh ini lebih banyak berkomunikasi dengan para aktor dalam arena lapangan. Di lain pihak, ia juga berhadapan dengan jaringan pengusaha kayu dan perkebunan yang berbasis lahan di Riau. Masini-masing aktor memiliki kepentingan yang

berbenturan terutama dalam hal pemanfaatan lahan dan hutan di Riau. Menghadapi persoalan ini, beberapa aktor lokal didukung sejumlah institusi dalam masyarakat misalnya LSM yang peduli terhadap lingkungan dan hutan di Riau, Jikalahari, dan sejumlah politisi partai politik di DPRD Riau .

Perpolitikan lokal semakin dinamik ketika pengambilan keputusan di DPRD Riau dihadapi situasi persaingan antara Birokrasi pendukung K2I dengan politisi partai yang menolak di gedung lancang Kuning DPRD Riau misalnya kasus pengesahan Perda Multi years. Dalam kasus ini sebenarnya ada satu fraksi yang menolak program multiyears ini, dengan resiko yang luar biasa, 6 fraksi menerima, 1 fraksi menolak yaitu farksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Politisi PKS menolak dengan alasan bukan programnya tetapi kesiapannya mulai dari konsep administratif, pola penganggaran, kesiapan lahan, penetapan jumlah kemiskinan dan sebagainya. Kemudian, perlunya Pengembang mendorong sawit ramah lingkungan, perlindungan ekosistem, dan perkembangan perkebunan sawit yang berkelanjutan.

Lebih jauh persaingan kepentingan DPRD Riau Komsis B dan Pemda Riau tampak dari pernyataan sekretaris Komsis B pada waktu itu yang merekomendasi konseptualisasi K2I diabaikan saja. Aktor politik PKS ini mengklaim bahwa penerapan kebun sawit K2I tidak diimbangi dengan persiapan yang matang; lahan, pupuk, bibit. Kemudian , perusahaan pengembang yang ditunjuk belum berpengalaman dalam usaha kebun sawit yaitu PT.Gerbang Eka Palma yang dimiliki oleh kelompok pengusaha Riau. Sementara itu, ketua Komsis B DPRD Riau mendukung K2I alasannya dapat meningkatkan ekonomi masyarakat, membuka kesempatan kerja, pada akhirnya mengurangi tingkat kemiskinan di Riau. Persaingan

politik di lembaga ini mengakibatkan suara di Komisi B DPRD Riau pecah. Perpecahan ini terjadi bersamaan dengan terjadinya restrukturisasi struktur di DPRD dari 5 komisi menjadi 4 Komisi. Personil di komisi B yang mebidangi kebun ikut berubah tidak lagi Yuliarso dari PKS dan Mukti Sanjaya (PKS) tapi Ruspan Aman (Golkar) dan Sekretaris (Golkar).

Tetapi mengapa penerapan pembanguan K2I mendapat dukungan misalnya di desa Rambah samo Rohul. Pada hal proses pengambilan keputusannya penuh penolakan. Seorang Responden menjelaskan bahwa kebun sawit K2I dipandang sebagai simbol "kepercayaan" yang ditumbuhkan pemimpin daerah kepada masyarakat setempat. Dengan memanfaatkan jaringan organisasi kelompok misalnya partai politik.. Dukungan itu mengalir dari Sekda, Bupati, Disbun. Faktor koalisi inilah antara dapat dijadikan alasan mengapa kelompok-kelompok pendukung kebun K2I bertahan.

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

Kedua; kepentingan kaitan dukungan politik masyarakat. Isu dan operasional kebijakan K2I dimobilisasi secara elitis dari Gubernur ke instansi teknis dalam hal ini Disbun Riau. Tujuannya agar gerakan kebun sawit K2I dapat berperan menjadi alat mengentaskan kemiskinan. Isu dan operasionalisasi kebun ini diharapkan dapat

memberikan citra diri rezim yang berkuasa dalam mengatasi masalah besar pembangunan di Riau.

Namun dalam prakteknya persoalan kebun K2I kenyataannya dihadapkan pada perdebatan persoalan manajemen yang dijalankan oleh Pemda sendiri misalnya masalah koordinasi, rekrutmet pelaksana mulai dari Kepala dinas.studi kelayakan, dan *sharing budget* antara Provinsi dan Kabupaten, serta perusahaan pengembang.Dengan demikian isu kebun K2I menjadi isu politik. Dalam situasi seperti itu mengapa para kelompok lokal tetap bertahan memperjuangkan kepentingan dalam perebutan sumberdaya perkebunan?

Problem yang harus dihadapi oleh kelompok-kelompok yang bersaing bukanlah bagaimana memobilisasikan massa untuk merubah keputusan-keputusan, tetapi bagaimana mempengaruhi keputusan-keputusan Pusat dengan memanipulasi 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 K2I di Riau.

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

mengorganisir sumberdaya perkebunan kelapa sawit K2I misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas antara Provinsi dan Kabupaten .

Sesudah Otonomi Daerah, pembangunan perkebunan kelapa sawit dilakukan melalui tujuh pola pengembangan yaitu perkebunan rakyat, perusahaan swasta, PBSN, KKPA, K2I, PIR, dan pola Siak. Pertambahan luas lahan Perkebunan Rakyat kelapa sawit dapat berasal dari hasil konversi kebun plasma, perkebunan rakyat swadaya, Kebun Pemda. Sedangkan kepemilikan kebun perusahaan swasta bersumber dari PBS/PTPN, dan KKPA. Dari data yang dibuat Disbun Riau hingga akhir 2007 luas kepemilikan lahan perkebunan rakyat terus meningkat 329.663 ha (30,70%) menjadi 990.000 ha (50%). Akan tetapi, meskipun lahan milik rakyat, penguasaan kebun tetap berada pada tangan perusahaan. Akibatnya pengorganisasian perkebunan kelapa sawit rakyat tetap melemah.

Dilihat dari perizinan HGU yang diberikan kepada perusahaan besar perkebunan kelapa sawit sejak 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 (Jurnal, *Berita Jikalauhari* Vo.3 No.10. :3). Perusahaan yang tidak memiliki HGU ini tidak dapat diketahui luas lahan yang diberikan izin oleh BPN. 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 pemanfaatan ruang wilayah daerah. Penataan ini penting bagi penentuan kewenangan Pemda Provinsi maupun Pemda Kabupaten di Riau. Karena sejauh ini telah terjadi perubahan dalam hal pemanfaatan ruang di Riau. Dengan adanya Tata Ruang diharapkan kerjasama yang baik antara pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pengembangan kebun K2I.

Menurut Ketua Pansus RTRWP DPRD-Riau, tantangan utama dalam penyediaan lahan kebun K2I adalah banyak lahan HGU yang belum di *enclave*. 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 meng*enclave* tidak jelas. Kemudian, melalui kesepakatan yang men*enclave* itu Kepala Daerah (Bupati). Bupati pun akhirnya juga sulit meng*enclavekan* 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 Pendaftaran 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 K2I kedepan dihadapkan kepada persoalan bagaimana mengencave 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 sedekian rupa, kemudian surat menyurat diadakan belakangan. Sehingga muncullah konflik pertanahan. Konflik lahan ini telah berkembang menjadi isu politik nasional (Wawancara dengan Robito,23 Juli 2010). 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 izinnya tumpang tindih mencapai 4'14.8000 ha (Zulfahmi,2010:12). Tumpang tindih izin lahan ini memicu munculnya

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

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

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

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 menuai berbagai persoalan perkebunan di Riau (Sawit Watch Vol.2:17.), diantaranya 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 2010). Pada akhirnya, konflik ini mewarnai Pemda Kabupaten dalam menentukan calon lahan kebun kelapa sawit K2I. 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 K2I seluas 1.000 ha. Kalaupun ada lahan itu sudah menjadi milik koperasi yang berbadan hukum (Riau Pos, 16 Juni 2007:17). Sehingga pada waktu itu ada rencana DPRD Rohul ingin membatalkan rencana pembangunan kebun K2I.

Sementara itu, pengembangan kelapa sawit K2I tidak lepas dari dukungan sejumlah kebijakan Pusat yang sebelumnya sudah diberlakukan. Kebijakan Pusat yang berkaitan dengan lahan, yaitu Undang – Undang (UU) Pokok Agraria No.5/1960. Namun, UU agraria ini memiliki konflik kewenangan dengan UU No.22 tahun 1999 atau UU No.32 tahun 2004 dan tetap memperlemah posisi politik Pemda dalam pertanahan. Karena itu sebetulnya dapat dibaca bahwa pusat belum menyerahkan kewenangan bidang pertanahan ke Daerah. Meskipun Pusat melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional No.3 tahun 1999 telah melimpahkan kewenangan pemberian dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah negara kepada Pemda (Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1999). Tujuan baik pusat itu mentah kembali dengan dikeluarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.2 tahun 1999 tentang izin lokasi (Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala BPN No.2 Tahun 1999). Hal ini memeberikan implikasi politik penting bagi penyelesaian pertanahan perkebunan di Riau. Hal ini nampak jelas dari adanya dualisme kelembagaan

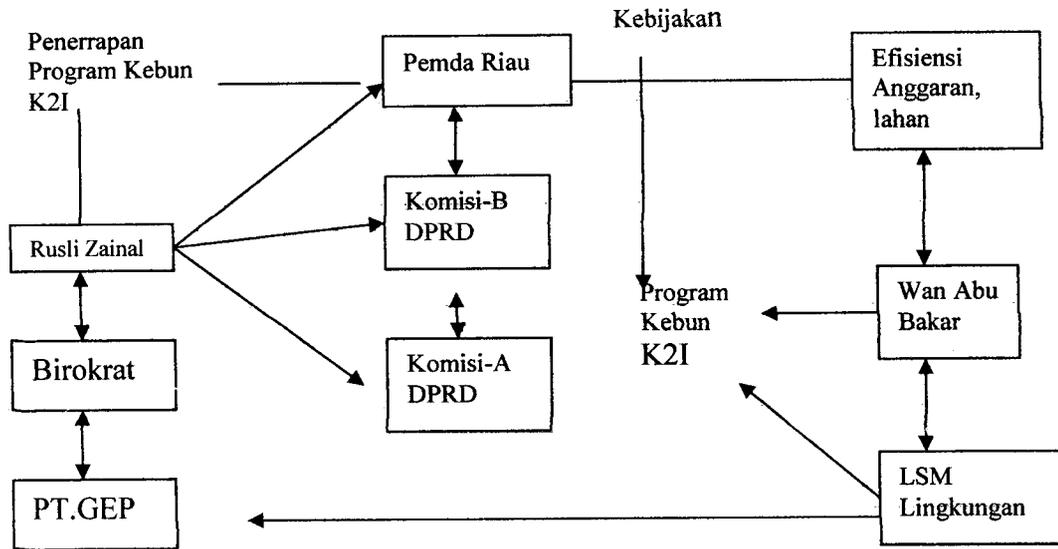
pertanahan di tingkat Kabupaten/Kota. Berdasarkan kedua UU tersebut, bidang pertanahan merupakan kewenangan Pemerintah (Pusat) yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) beserta perangkatnya di Daerah, yaitu Kantor Wilayah Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Secara kelembagaan, sebelum Otda di tingkat Kabupaten/Kota terdapat Kantor Pertanahan sebagai instansi vertikal di daerah. Sesudah 1999 selain Kantor Pertanahan terdapat pula Dinas Pertanahan. Sejalan Peraturan Kepala BPN No.2/1999 pasal (6) mengenai tata cara pemberian izin lokasi disebutkan bahwa surat keputusan yang ditandatangani Bupati/Walikota koordinasinya pada Kantor Pertanahan bukan kepada Dinas Pertanahan. Dalam kondisi seperti itu muncul tarik-menarik kepentingan di Daerah. Di Riau, ada Pemda Kabupaten yang memiliki Dinas pertanahan, ada juga Pemda Kabupaten yang tidak memiliki Dinas Pertanahan. Kabupaten/Kota di Riau yang memiliki Dinas Pertanahan misalnya Bengkalis, Siak, Pekanbaru, dan Rokan Hulu (Wawancara, Robitc tanggal 27 Juli 2010) . 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).. Pada hal persoalan konflik pertanahan perkebunan bermuara pada struktur politik lokal Pemda dan DPRD.

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

Untuk mengorganisir program ini, 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, 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. Namun, hingga tahun 2007 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan RZ ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2I. Seperti diuraikan dalam gambar V.2. di bawah ini.

Gambar.V.2.
 Skema Pola Interaksi Lokal Kasus Kebijakan Perkebunan Kelapa sawit K2I
 (SK Gubernur Riau No. 330/011/2005)



Keterangan:

□ =Aktor ↔ = Koalisi → =Pengaruh

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

Secara teknis Disbun Riau ditunjuk melaksanakan kebijakan kebun K2I. Namun, Kadisbun Riau dan Kasubdin sawit "menolak" penggaran K2I diletakkan

dalam anggaran disbun. Karena menurut mereka anggaran ini sebaiknya diletakkan kedalam Sekretariat Daerah. Karena asset kebun ini kelak akan dibayar oleh masyarakat "redistribusi asset". Perbedaan pendapat ini berlangsung mempengaruhi pelaksanaan program K2I yg sudah diprogramkan (januari-november 2006). Sehingga proses tarik menarik dalam birokrasi ini berdampak kepada pelaksanaan rencana kebun K2I. Sampai akhir tahun 2007, kebijakan kelapa sawit K2I belum terlaksana maksimal. Hal ini mendapat respon DPRD dan masyarakat Riau (Komisi B).

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

Secara teknis Disbun sangat berperan. Hanya saja bagaimana Kadisnya mau berperan kalau kekuatan hukum yang mengatur kerja fungsi kebun K2I belum memiliki persepsi hukum yang sama. Sebagai contoh sapi K2I. Meskipun sdh sesuai prosedur tapi karena persepsi hukum aktor tdk sama dapat berakibat pada sanksi hukum pada akto. Misalnya, begitu diinipor sapi dari Australia kena periksa. Karena dalam kontrak kerja sapi K2I itu kabur, memang sapi Australia, menurut image disini asal sapi Australi tdk apa2 meskipun dari Palembang (Wawancara dengan MST, September 2007)

Sementara itu, aktor lokal lainnya berpendapat bahwa perencanaan anggaran adalah salah satu kendala merealisasikan perkebunan sawit K2I. Pola penganggaran APBD sekarang ini berbasis prestasi kinerja yang diatur oleh Kepmendagri 29, PP 58, Undang-undang nomor 17 tahun 2004 tentang pengelolaan keuangan negara. Pola yang diajukan untuk kebun sawit ini dulu dalam bentuk avalis. Namun, pola avalis ini tidak bisa diterapkan. Karena pola avalis itu jaminannya ke bank. Kemudian, pola

anggaran kebun K2I ini dirubah menjadi hibah. Pola hibah ini dituangkan dalam bentuk Perda dana pencadangan. Sehingga pola penganggaran dalam APBD berubah lagi dalam bentuk pembiayaan. Dengan berubah-rubah pola penggaran kebun K2I dalam waktu yang sangat dekat itu, menggambarkan perencanaan yang belum baik., seharusnya ada study kelayakan terlebih dahulu, ada konsultasi pola penganggaran, ini tidak dilakukan (Notulensi rapat, hari Kamis 1 Juni 2006).

Kemudian, DPRD dan Pemda Riau menetapkan Perda tentang dana cadangan yang didalamnya ada kebun sawit. Pada awalnya, kebun sawit itu skenario 4.800 dengan budget sharing 7.600 hektar tapi kemudian berubah menjadi 50.000 hektar tahap kedua. Kemudian, Komisi B DPRD Riau menolak. Tawar menawar DPRD Riau dan Pemda Riau menghasilkan luas lahan kebun menjadi 10200 hektar. Kesepakatan ini ditetapkan melalui Perda Dana Cadangan. Sebelumnya kesepakatan ini dituangkan melalui Perda Multiyears. Namun, para aktor Komisi B menolak. Menurut para elit lokal ini tidak ada istilah Multi Years dalam pola penyusunan anggaran berbasis kinerja. Dalam konteks ini, pemakaian anggaran hanya satu tahun dan tidak ada anggaran berkelanjutan. Jadi tahun ke 2 harus melalui persetujuan kembali, ada sisa pakai, saldo dan pertanggungjawaban. Sekarang pola penganggaran dalam bentuk pembiayaan dan bentuk kredit. Senario awalnya hibah dibagikan, tetapi sekarang berubah menjadi pembiayaan. Pola pembiayaan kembali itu nantinya berupa kredit pinjaman. Kebun itu dibangun oleh pengembang, setelah 4 tahun baru dikonversi seperti pola KKPA . Selama 4 tahun, masyarakat yang terpilih akan diberikan sawit dengan catatan nanti panennya akan dipotong.

Lain halnya argumen Yulios Komisi B DPRD Riau bahwa pelaksanaan kebun K2I tidak dapat dilaksanakan tahun anggaran 2006. Hal ini terjadi kalau dianggarkan juga akan berdampak pada proses selanjutnya selama 5 tahun APBD. Komisi-komisi lain akan dengan serius memperhatikan efisiensi anggaran K2I(Yulios,2006:81-84). Selain itu, lahan K2I juga masih bermasalah, dan ada kecenderungan kebun K2I dimanfaatkan oleh keluarga pejabat (Bupati,kepala Desa camat) hal ini didapat dari kunjungan reses. Info dari Bappeda (supto: wawancara tgl 9/1/2007) kebun K2I dibuat dan dilaksanakan oleh Pemda Riau, saat ini 2007 tahapan pembangunan kebun K2I berada pada mempersiapkan lahan oleh masing-masing (7) kabupaten, belum menentukan siapa yang berhak menerima. Namun, memang ada pemda yang sudah memulainya. Persiapan lahan oleh Pemda kabupaten inilah yang bermasalah. Ada Pemda Kabupaten yang menyiapkan lahan dengan menyediakan lahan milik masyarakat (umumnya dimiliki keluarga pejabat). Karena itu ada yang mempertanyakan itu? contoh usulan, Bupati Kampar mengusulkan lahan yang dimilikinya untuk kebun K2I, tetapi kemudian ditolak. Tarik menarik kepentingan saat ini terus berlangsung.

Mekanis prosedur penerapan kebijakan kebun K2I diatas mengatur misalnya tentang kriteria calon lahan dan prosedur pengajuan calon lahan. Adapun prosedur pengajuan lahan diusulkan oleh Kelompok tani kepada Bupati/Walikota yang telah disetujui oleh Kepala Desa dan direkomendasikan oleh Camat setempat, dengan tembusan kepada Kepala Dinas Perkebunan Kabupaten, Kepala Kantor BPN dan Dinas Kehutanan. Pada tingkat Propinsi Calon Lahan diajukan oleh Bupati/Walikota ke Gubernur dan tembusannya disampaikan ke Dinas Perkebunan Propinsi, Dinas

Perkebunan Provinsi menunjuk Tim untuk melakukan peninjauan bersama instansi terkait dan atau Tim Kabupaten. Selanjutnya, Hasil pengecekan calon lahan dilaporkan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Bupati/Walikota. Calon lahan yang memenuhi syarat akan ditetapkan oleh Bupati/Walikota.

Namun kenyataannya, kebun K2I menghadapi berbagai persoalan pengorganisasian yang hebat. Persoalan itu misalnya lahan yang tidak tersedia (lahan marjinal), tumpang tindih kepemilikan, data penerima yang tidak jelas, pola penganggaran dari pola avalis ke pola pembiayaan. Sehingga proyek kebun K2I diberi tanda bintang oleh DPRD Riau (Azam, September 2007:6). Meskipun pada akhirnya DPRD Riau menghilangkan tanda bintang itu pada akhir tahun 2005. Sebagai refleksi, ada tujuh kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan (Azam, September 2007:6). *Pertama*, pada prinsipnya DPRD Provinsi Riau mendukung program pembangunan kebun kelapa sawit unntuk rakyat miskin dalam rangka program K2I. *Kedua*, pola penganggaran perogram pembangunan kelapa sawit untuk rakyat miskin dilakukan dengan pola pembiayaan pada kelompok dana cadangan. Pola ini akan ditetapkan melalui Perda. Perda ini mencakup pembangunan kebun kelapa sawit seluas 4.800 ha bagian dari 7.600 ha yang merupakan kerjasama dengan Kabupaten.

Ketiga, untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Sebelum memulai kegiatan, Pemprov Riau menyampaikan rincian rencana kerja anggaran kepada DPRD Riau. *Keempat*, untuk merealisasikan butir 3, maka tahun anggaran 2005 kelapa sawit sebesar Rp.87.120.000.000. ini dianggarkan dalam bentuk belanja modal pada kegiatan di Disbun provinsi Riau.

Sisanya akan dijadikan dana cadangan dalam perubahan anggaran tahun 2005. *Kelima*, masing-masing kabupaten bertanggungjawab dalam mempersiapkan dan menetapkan lokasi (lahan dan legalitasnya), calon peserta, budget sharing. *Keenam*, Disburn Riau bertanggungjawab terhadap keseluruhan pelaksanaan program. *Ketujuh*, DPRD provinsi Riau dan DPR Kabupaten melakukan koordinasi agar pembangunan kelapa sawit ini tepat sasaran, berhasil guna dan berdaya guna.

Akan tetapi, hingga tahun 2007 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan Pemda Riau ini belum berjalan efektif. Menurut Kadisbun (ST) sebetulnya proyek Kebun K2I baru dimulai akhir 2006. Sedangkan pekerjaan lapangan dimulai menjelang 2007 (Azam September 2007:6). Sementara itu, dalam kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan disebutkan bahwa untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Kenyataannya, hingga tahun 2007 realisasi penggunaan anggaran baru 7% atau 15% proyek baru terlaksana (Azam September 2007:6).

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

mempersoalkan kinerja Kebun K2I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006.

Politik persaingan dalam arena kebun kelapa sawit K2I semakin kompleks melibatkan aktor Pemprov , Pemkab, DPRD, dan Pengembang. Anggota Dewan mempersoalkan kesiapan Disbun. Sementara pengembang menilai Disbun sengaja menghambat kerja. Sedangkan dipihak Disbun mempersalahkan pihak pengembang yang bobot kerjanya tidak sesuai dengan dana yang telah terpakai (Azam September,2007:6). Singkat kata, para aktor lokal saling bergulat dalam arena kebun K2I. Aktor yang berhasil membangun koalisi, negosiasi dengan kelompok informal akan memenangkan persaingan.

Perpolitikan lokal diatas dihadapkan pada persoalan tu, pertama; Disbun bersama-sama DPRD Riau menyusun anggaran pembiyaannya. Dalam merumuskan anggaran ini dii 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. Dalam menyusun anggaran ini terjadi tarik ulur, perubahan pola anggaran dari avalis, kepada pola hibah. Kemudian pola anggaran ini berubah menjadi kridit dan seterusnya berubah kepada pola pembiayaan.

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

Karena menurut mereka anggaran ini sebaiknya diletakkan kedalam SETDA, asset kebun ini kelak akan dibayar oleh masyarakat melalui "redistribusi asset" (Wawancara dengan SPT, Januari 2007). Perbedaan pendapat ini berlangsung mempengaruhi pelaksanaan program K2I yang sudah diprogramkan (Januari-november 2006). Sehingga proses tarik menarik dalam birokrasi ini berdampak kepada pelaksanaan rencana kebun K2I. Misalnya belum tersedia lahan kebun sesuai yang dilaporkan Disbun. Hal ini terungkap dari kunjungan kerja anggota Fraksi PKS ke Kabupaten Rohul. Menurut aktor politik ini semula ada laporan bahwa di Rohul ada sekitar 500 ha lahan kebun. Namun begitu ia meninjau ternyata lahan itu berada diatas lahan kebun sawit orang (Azam September 2007:6).

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

Berkaitan SKT, Gubernur Riau telah membuat Keputusan Tentang Pencabutan Wewenang Camat Untuk Mengeluarkan Izin Membuka Tanah. Kebijakan ini didasarkan kepada Kepmendagri Nomor 593/5707/S-J Tahun 2004 tentang Pencabutan wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan Ijin membuka tanah. Namun ke depan terhadap masalah SKT ini, akan dikeluarkan lagi Surat Keputusan

Gubernur Riau, yang didasarkan kepada Keppres Nomor 34 Tahun 2003 Tentang Kebijakan Nasional dibidang Pertanahan, yang disesuaikan kewenangan bidang pertanahan berada di Kabupaten/Kota. Oleh karena itu untuk izinnya akan dikeluarkan oleh Bupati dengan format yang seragam, termasuk masalah Registrasi/pencatatannya, yang dibantu oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten/Kota.

Sementara itu, Disbun Riau melakukan negosiasi dengan pengembang kebun K2I. Karena konsultan yang berfungsi memberikan penilaian kemajuan perusahaan pengembang kebun K2I belum diputuskan. Negosiasi berpijak kepada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No.13 tahun 2006 dan Pergub No.37 tahun 2006 tentang tata cara kegiatan. Dalam prakteknya, terjadi friksi kewenangan antara Kadis dan Wakadis. Kewenangan pengelolaan penggunaan anggaran yang diberikan kepada KPA belum optimal. Misalnya, soal pencairan dana masih saja harus persetujuan dari Kadis (Hasil wawancara Azam September,2007:10). Karena itu, menurut Komisi B DPRD Riau, pelaksanaan kebijakan kebun K2I belum dapat dilaksanakan tahun angggran 2006.

Persolan perencanaan perkebunan ini terkait dengan Renstra. 2004-2008 yang disyahkan DPRD Perda No.1 tahun 2004. Dalam Renstra ini, Kabupaten Kepulauan Riau (Kepri) masih masuk dalam wilayah preovinsi Riau,dimana kebijakan umum Pemda perdagangan jasa industri. Setelah pemekaran Kepri membentuk Provinsi Riau Kepulauan. Provinsi Riau membuat kebijakan strategis perkebunan yang menjadi primadona, perikanan, pertanian, peternakan. Namun, dilihat APBD tahun

2007 sektor pertanian ini yang termarginalkan. R-APBD tahun 2007, lebih satu triliun dari 3,3 triliun digunakan untuk gaji/honor pegawai di pemda Riau.

Dalam konteks ini, keberpihakan anggaran terhadap sektor pertanian (perkebunan K2I) dapat dipakai sebagai indikator kualitas perencanaan pembangunan di Riau. Kualitas perencanaan ini menentukan implementasi kebijakan perkebunan kelapa sawit K2I. Mengapa hingga tahun 2007 program Kebun Sawit K2I belum bisa dilaksanakan. Menurut aktor politik lokal kebijakan kebun sawit K2I belum bisa di realisasikan karena secara konseptual kebun K2i tidak jelas, lahan, dan Pemda Riau menghadapi masalah pola penganggaran. Di tengah-tengah kendala implementasi kebijakan perkebunan diatas ada dinamika politik lokal. Dinamika politik ini berkaitan dengan persoalan penggalangan dukungan politik masyarakat dalam Pilkada-I tingkat Kabupaten di Riau. Tabel V.6. mempetakan bagaimana persaingan politik dalam kasus Kebun sawit K2I b erlangsung di Riau.

Tabel.V.2.

Matrik Pola Interaksi Aktor Lokal Dalam Situasi Konflik Mengenai Isu K2I
2005-2010.

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

Sumber: wawancara, FGD, Dokumentasi, 2000

Pegembangan Kebun kelapa sawit di Riau secara tidak langsung diboncengkan dengan mobilisasi dukungan perolehan suara. Kasus Pilkada di Kabupaten Rokan Hulu (Rohul), Kampar, Rokan Hilir (Rohil), Kuantan Singingi (Kuansing), Indragiri Hulu (Inhu), dan Siak. Dalam Pilkada-I itu peran kelompok atau paguyuban etnik di perkebunan begitu besar. Pola mobilisasi dukungan suara

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

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

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

masyarakat Riau. Pegulatan politik lokal ini terjadi dalam kaitan kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau.

3. Model Formulasi Kebijakan K2I Dalam Situasi Berubah.

Model yang disajikan ini dimaksudkan untuk mencoba merekonstruksi interaksi aktor dalam situasi konflik memperebutkan sumberdaya perkebunan di Riau masa sebelum dan sesudah 1999. Perkembangan politik lokal mengenai kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau selama ini ditentukan oleh interaksi antara birokrat, politisi, dan pengusaha perkebunan. Para pemain ini adalah pihak-pihak yang diuntungkan dalam perebutan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau. Karena aktor ini berpijak pada berbagai regulasi pembangunan yang dibuat pusat sebagai alat untuk memperebutkan sumberdaya perkebunan kelapa sawit di Riau..

Sebelum 1999, para aktor birokrat pusat (lokal), partai politik berkolaborasi dengan pemilik modal dalam mengeksploitasi sumber daya perkebunan kelapa sawit di Riau dengan cara menerapkan berbagai kebijakan pembangunan yang menguntungkan pihak pemilik modal besar, birokrat dan para politisi misalnya dalam memperebutkan lahan, akses ke pembuat keputusan perizinan. Sementara itu, para tokoh lokal tidak bisa berbuat banyak, karena sistem politik Orba yang otoriter tidak memungkinkan munculnya elit lokal yang independen. Isu kebijakan perkebunan kelapa sawit tidak muncul kepermukaan. Sehingga sebenarnya kebijakan perkebunan kelapa sawit berjalan karena daerah tidak bisa menolak. Dalam kondisi seperti itu, munculah isu kebijakan perkebunan kelapa sawit di Riau misalnya konflik sosial yang berbasiskan pertanahan .

Sesudah 1999, perkembangan perpolitikan di Riau mengenai kebijakan kelapa sawit semakin dinamik ditandai munculnya kelompok-kelompok lokal yang bersaing dengan birokrat lokal, politisi, dan pengusaha perkebunan. Kelompok-kelompok lokal ini seolah-olah secara sendiri-sendiri berinisiatif menangkap peluang sumberdaya perkebunan. Yang direbut adalah kendali atas perkebunan sawit di Riau baik milik swasta, Negara ataupun rakyat. Apa yang dilakukan oleh para aktor ini untuk memperkuat "*lverage*"-nya dalam perpolitikan Riau.

Misalnya kendali dalam SIUP, para aktor lokal berebut menanamkan pengaruh dalam proses perizinan, sehingga perizinan memerlukan waktu yang panjang dan biaya yang besar. Perebutan kendali itu dapat diilustrasikan misalnya, sesuai Kep.Mentan No.357/Kpts/HK.350/5/2002. Izin ini harus diurus untuk lahan diatas 25 ha. Seorang yang ingin IUP harus ada lahan yang dicadangkan Pemprov, selanjutnya IPK (Izin Pelepasan Kawasan Hutan) pada hal kawasan hutan itu tidak ada lagi yang ada perkebunan kelapa sawit atau HTI. Jika bupati mengeluarkan izin Gubernur menolak alasannya karena tidak sesuai dengan RTRWP. Jika Gubernur merekomendasi bisa jadi Menteri kehuatanan menolak karena alasan tidak sesuai dengan RTRWN". misalnya lahan kebun, kesempatan kerja, kayu, akses ke produksi, *fee*, dan suara dalam Pilkada-l. Diantara kelompok lokal ini misalnya LSM, tokoh adat, pimpinan parpol, kelompok premai, akademisi, elit lokal di Jakarta, dan pimpinan koperasi. Para tokoh lokal ini bersaing dengan cara mengusung kebijakan lokal misalnya Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005 tentang Program K2I dan surat Gybernur Riau No.525/Ekbang/2005 mengenai rekomendasi ketersediaan bahan baku. Selama ini kelompok-kelompok lokal mengkalim diri sebagai pihak yang dirugikan sejak

kebijakan perkebunan kelapa sawit di terapkan di Riau tahun 1980-an. Lahan perkebunan sebagian besar dikuasai pemilik modal perkebunan swasta/Negara. Sementara itu, perkebunan rakyat hanya lebih banyak menanggung resiko misalnya berkurangnya lahan usaha, fluktuasi harga, konflik sosial, banjir, asap, dan kebakaran hutan dan lahan. Di bawah ini tabel V.5 berupaya menggambarkan perpolitikan lokal mengenai isu kebijakan perkebunan kelapa sawit yang eksploitatif di Riau.

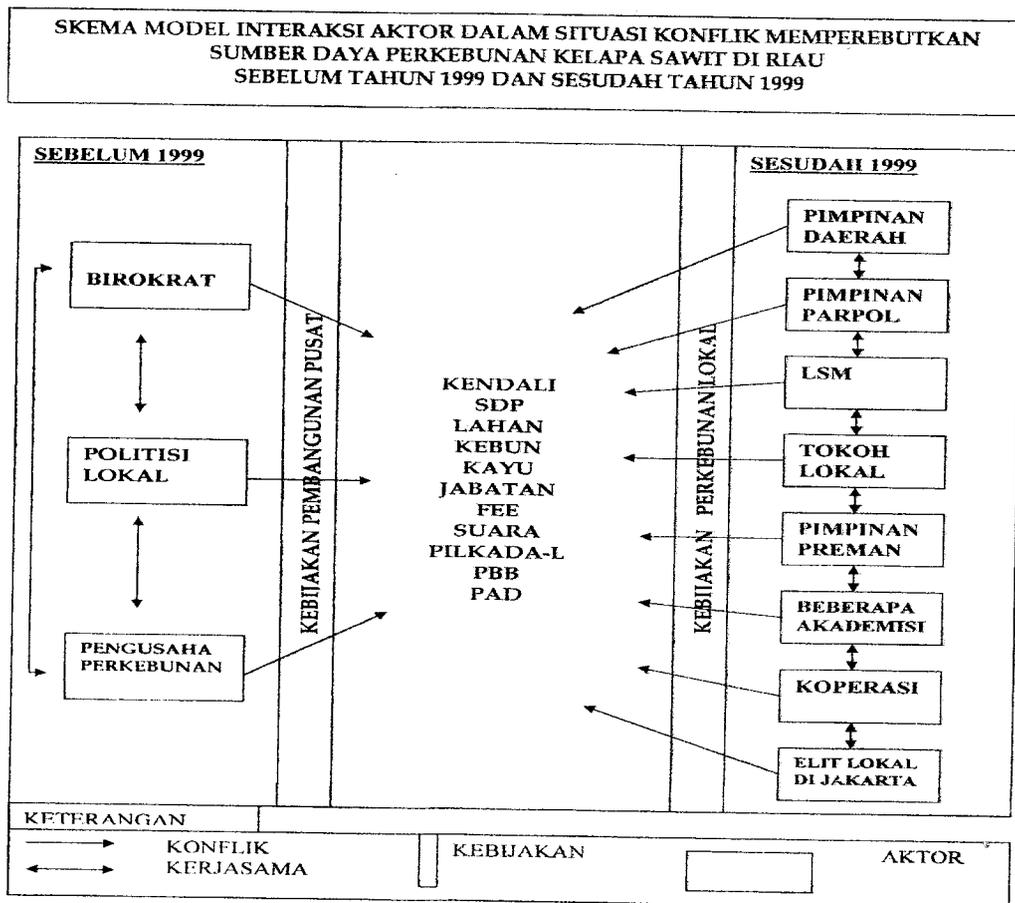
Tabel: V.7.
Matrik Perpolitikan Lokal mengenai Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit Yang Eksploitatif di Riau 1980-2010.

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

Sumber: Data Wawancara, FGD,dokumentasi,2007

Karena kebijakan perkebunan yang bersifat eksploitatif, ke depan diperlukan model pengelolaan interaksi aktor dalam situasi konflik yang berbasiskan masyarakat

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



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

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

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

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

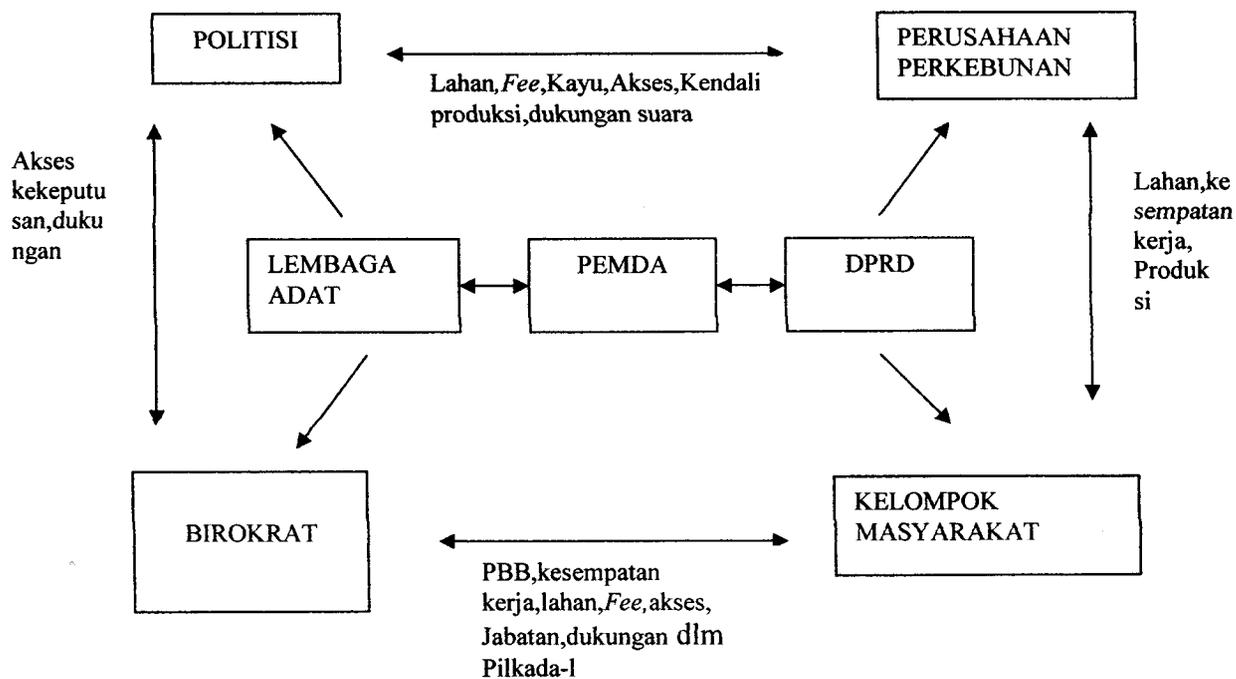
ketersediannya oleh pengusaha pengembang atau dapat melalui koperasi. Petani pekebun sebagai pemilik menyerahkan pengelolaannya melalui kontrak manajemen atas dasar kesepakatan.

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

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

Pola interaksi aktor dalam situasi konflik perkebunan Kelapa sawit di Riau dalam gambar V.5 di bawah ini dilandasi perspektif ekonomi-politik yang mempertimbangkan kekuatan politik dan ekonomi yang berkembang di tingkat lokal dalam memperebutkan sumber daya perkebunan kelapa sawit seperti yang sudah diuraikan dibahagian terdahulu. Konsepsi ini dimaksudkan untuk memberikan landasan prinsipil aturan main dalam berinteraksi para aktor lokal. Dari pola interaksi inilah model sinergisitas kebijakan ditemukan (gambar V.6) dan diharapkan dapat menekan potensi destruksi misalnya saling bakar, dan sebagainya. Pada akhirnya diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi terjadinya perubahan dan tumbuhnya dinamika masyarakat di tingkat lokal.

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



Keterangan:

□ = Aktor

→ = Fasilitasi

↔ = Negosiasi

Gambar V.6
Model Sinergi kelompok

