

DUNIA yang dihuni umat manusia dewasa ini diwarnai oleh fenomena saling ketergantungan. Manusia di satu tempat saling bergantung dengan manusia di tempat lain. Hubungan saling ketergantungan dalam berbagai segi kehidupan tersebut seringkali diliputi oleh ketegangan terutama ketiga berbagai cara pandang dan nilai bertemu, tidak saja berbeda tetapi saling berbenturan. Dalam kondisi demikianlah ilmu-ilmu sosial dan humaniora diciptakan dan berkembang.

Ilmu sosial berusaha memahami kehidupan umat manusia dengan menganalisis berbagai penyebab ketegangan yang terjadi, akibat yang ditimbulkannya, dan bagaimana mengatasinya. Pendekatan ekonomi-politik memberi sumbangan pada upaya itu dengan memusatkan perhatian pada jenis-jenis persoalan tertentu yang menimbulkan ketegangan dalam hubungan antar manusia.

Buku ini lebih memfokuskan pembahasan pada isu harmonisasi kebijakan. Berbeda dengan buku atau kajian lain yang membahas sisi untung-rugi ekonomis kebijakan perkebunan dan pergulatan kepentingan di tingkat lokal, buku ini fokus pada formulasi sinergisitas kebijakan antar sektor di tingkat lokal yang menggunakan isu kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Riau sebagai "pintu masuk". Diharapkan buku ini mempunyai arti dalam mengisi kekosongan khasanah kajian politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia.

**Penerbit Alaf Riau**

Jl. Pattimura No. 9, Gobah Pekanbaru 28132,  
Riau, Indonesia Telp. (0761) 7724831, Fax. (0761) 857397  
e-mail: arnain\_99@yahoo.com

ISBN 978-602-9012-60-6



**EKONOMI-POLITIK** Formulasi Kebijakan dalam Konteks yang Berubah

**DR. Khairul Anwar**



**DR. Khairul Anwar**

# EKONOMI-POLITIK

Formulasi Kebijakan dalam Konteks yang Berubah



# EKONOMI-POLITIK

---

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-undang No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 100.000.000,- (seratus juta rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 (satu), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah)

DR. Khairul Anwar

# EKONOMI-POLITIK

Formulasi Kebijakan dalam Konteks yang Berubah

Editor:

**Zulkarnaini, M.Si**

PENERBIT ALAF RIAU  
PEKANBARU  
2011

# EKONOMI-POLITIK

Formulasi Kebijakan dalam Konteks yang Berubah

PENULIS

DR. Khairul Anwar

EDITOR

Zulkarnaini, M.Si

SAMPUL

Syamsul Anwar

PERWAJAHAN

Arnain '99

CETAKAN I

Januari 2011

PENERBIT:

**Alaf Riau Publishing**

Jl. Pattimura No. 9 Gobah-Pekanbaru

Telp. (0761) 7724831 Fax. (0761) 857397

E-mail: [arnain\\_99@yahoo.com](mailto:arnain_99@yahoo.com)

ISBN 978-602-9012-60-6

## Prakata Penulis



Buku ini merupakan intisari bahan perkuliahan Ekonomi-Politik yang penulis asuh pada Program Studi Ilmu Politik dan Administrasi Pascasarjana Universitas Riau. Berbagai tema coba dikupas di antaranya menyangkut konsep dan perkembangan Ekonomi-Politik, model-model kebijakan, dan para aktor yang terlibat dalam formulasi kebijakan, baik di tingkat lokal maupun nasional. Juga dibahas berbagai tantangan dan peluang terkait kebijakan perkebunan dalam konteks yang berubah pasca otonomi daerah.

Atas terbitnya buku ini, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah berpartisipasi memberikan dukungan. Ucapan itu terutama disampaikan kepada Rektor Universitas Riau dan Dekan FISIP Universitas Riau atas kesempatan yang diberikan kepada penulis dalam memperkaya wawasan keilmuan berupa fasilitas informasi dan bantuan teknis. Tidak lupa ucapan yang sama ditujukan kepada Direktur Pascasarjana Universitas Riau, Ketua Ilmu Pemerintahan FISIP, serta kawan-kawan staf pengajar

Pada tempatnya juga penulis mengucapkan terima kasih kepada para narasumber yang telah meluangkan waktunya untuk diwawancarai. Sudah barang tentu penulis tidak melupakan peran istri tercinta Yusfiati dan anak-anak tersayang: Mohtar Anwar, Yahya Saefullah Anwar, dan Muhammad Amal Anwar, seta semua keluarga di Kota Pekanbaru.

Akhirnya, penulis sangat menyadari bahwa dalam pembahasan buku ini masih terdapat kekurangan dan kelemahan, karena itu saran dan kritik dari pembaca sangat diharapkan untuk perbaikan di masa depan. Semoga buku ini bermanfaat bagi pembaca dan pemerhati yang berminat dengan masalah Ekonomi-Politik khususnya dalam konteks formulasi kebijakan.

Pekanbaru, Januari 2011

**Penulis**

# Daftar Isi



<b>PRAKATA PENULIS .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB 1 KONSEPTUALISASI EKONOMI-POLITIK ...</b>	<b>3</b>
1.1. Defenisi Ekonomi-Politik .....	3
1.2. Makna Pembangunan .....	4
1.3. Urgensi Kasus Riau .....	6
1.4. Ekonomi-Politik: Formulasi Kebijakan .....	10
1.5. Ekonomi-Politik Pembangunan .....	13
<b>BAB 2 PERKEMBANGAN EKONOMI-POLITIK .....</b>	<b>21</b>
2.1. Asal-Usul Ekonomi-Politik .....	21
2.2. Gelombang Pemikiran Ekonomi-Politik .....	23
2.3. Ekonomi-Politik Modern .....	35
<b>BAB 3 MODEL KEBIJAKAN EKONOMI-POLITIK ..</b>	<b>39</b>
3.1. Pengertian Kebijakan dan Proyek .....	39
3.2. Beberapa Model Kebijakan .....	42
<b>BAB 4 EKONOMI-POLITIK DALAM</b>	
<b>KONTEKS KEBIJAKAN PERKEBUNAN .....</b>	<b>49</b>
4.1. Perkembangan Sosial-Politik Riau .....	49
4.2. Ekonomi-Politik Perkebunan Kelapa Sawit .....	58



<b>BAB 5 KEBIJAKAN PERKEBUNAN</b>	
<b>MASA ORDE BARU .....</b>	<b>83</b>
5.1. Kebijakan Pertanahan dalam UU No. 5/1960 .....	85
5.2. Kebijakan Kehutanan dalam UUPK No. 5/1967 .....	93
5.3. Kebijakan Pengelolaan Perkebunan dalam Inpres No. 1/1986	101
<b>BAB 6 KEBIJAKAN PERKEBUNAN</b>	
<b>PASCA ORDE BARU .....</b>	<b>115</b>
6.1. Kebijakan Pertanahan dalam TAP MPR No. XVI/1998	115
6.2. Kebijakan Kehutanan dalam UU No. 41/1999 .....	126
6.3. Kebijakan Pengelolaan Perkebunan dalam UU No. 18/2004	132
6.4. Keputusan Gubernur Riau No. 327/VII/2005 .....	138
6.5. Keputusan Gubernur Riau No. Kpts.330/011/2005	139
6.6. Peraturan Gubernur Riau No. 32/2006 .....	141
6.7. Keputusan Bupati Kampar No. 227/2005 .....	142
6.8. Keputusan Kadis Perkebunan No. 800.05/Disbun-KS/930	143
<b>BIODATA PENULIS .....</b>	<b>145</b>

*Bab 1*

**KONSEPTUALISASI  
EKONOMI-POLITIK**



*Bab 1*

# KONSEPTUALISASI EKONOMI-POLITIK

## **1.1. Definisi Ekonomi-Politik**

Dunia yang dihuni umat manusia dewasa ini diwarnai oleh fenomena saling ketergantungan. Manusia di satu tempat saling bergantung dengan manusia di tempat lain. Hubungan saling ketergantungan dalam berbagai segi kehidupan tersebut seringkali diliputi oleh ketegangan, terutama ketika berbagai cara pandang dan nilai bertemu, tidak saja berbeda tetapi saling berbenturan. Dalam kondisi demikianlah ilmu-ilmu sosial dan humaniora diciptakan dan berkembang.

Ilmu sosial berusaha memahami kehidupan umat manusia dengan menganalisis berbagai penyebab ketegangan yang terjadi, akibat yang ditimbulkannya, dan bagaimana mengatasinya. Ekonomi-politik diyakini dapat memberi sumbangan pada upaya itu dengan memusatkan perhatian pada jenis-jenis persoalan tertentu yang menimbulkan ketegangan dalam hubungan antar manusia.

Secara sederhana ekonomi-politik dapat didefinisikan sebagai bidang studi yang menganalisis masalah-masalah dan

pertanyaan-pertanyaan yang muncul akibat adanya dua lembaga paralel “negara” dan “pasar” dan interaksi yang dinamik diantara keduanya dalam dunia modern (Mas'oe'd, 2001).<sup>1</sup> Interaksi yang dipelajari oleh ekonomi-politik bisa digambarkan dalam berbagai cara. Ekonomi-politik memusatkan perhatian pada konflik mendasar antar kepentingan individu dengan kepentingan masyarakat dimana individu itu berada. Dengan kata lain, ekonomi-politik adalah studi tentang persoalan yang muncul akibat ketegangan yang terjadi antara pasar, dimana individu terlibat dalam mengejar kepentingan sendiri, dengan negara dimana orang-orang yang sama melakukan tindakan kolektif demi kepentingan masyarakat.

## 1.2. Makna Pembangunan

Pengertian “pembangunan” telah mengalami perubahan besar dalam bidang ilmu pengetahuan, dan bidang kebijaksanaan. Seperti yang pernah disinggung di bagian atas, semula pembangunan diartikan sebagai peningkatan kapasitas ekonomi untuk meningkatkan pendapatan nasional per jiwa penduduk. Implikasi pengertian pada kebijaksanaan ialah tumbuhnya keperluan penyaluran sebanyak mungkin dana keuangan dan sumber alam kepada ikhtiar meningkatkan pendapatan nasional (GNP).

Pengalaman pahit negara-negara yang sedang berkembang selama lebih dari 25 tahun mengajarkan kita untuk menanggapi pembangunan sebagai proses yang berdimensi

---

<sup>1</sup> Mas'oe'd (2001) menjelaskan bahwa negara adalah arena tempat berlangsungnya tindakan kolektif dan pembuatan keputusan kolektif. Biasanya yang dimaksud dengan negara adalah lembaga-lembaga politik dari negara-bangsa modern, suatu wilayah geografik dengan sistem pemerintahan yang relatif koheren dan meliputi seluruh wilayah itu. Pasar adalah arena tempat berlangsungnya tindakan individual dan pembuatan keputusan individual. Biasanya yang dimaksud dengan pasar adalah lembaga-lembaga ekonomi dari kapitalisme modern.

banyak (multidimensi) mencakup perubahan, struktural, sikap kelakuan, dan kelembagaan masyarakat serta mendorong perkembangan ekonomi bersama dengan pengurangan ketidakadilan dan penghapusan kemiskinan absolut (Salim, 1984).

Pembangunan adalah suatu konsep normatif dan dinamis. Ia menyiratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai “realisasi potensi kepribadian manusia” (Seers, 1998). Dari sini dapat diartikan bahwa pembangunan merupakan aktivitas usaha tanpa akhir untuk mencapai masyarakat adil dan makmur, serta mengandung arti perubahan secara terus menerus pada setiap aspek kehidupan masyarakat.

Model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi saja tidak banyak menyelesaikan persoalan dan kadang-kadang mempunyai akibat yang tidak menguntungkan. Juga pembangunan tidak selalu dapat disamakan dengan modernisasi. Karena konsep modernisasi sebenarnya adalah konsep yang dilihat dari arah Barat yang pada umumnya kapitalis, serta berdasarkan pengalaman di negara-negara Barat, maka proses modernisasi itu menampakkan diri dalam gejala-gejala seperti sekuralisasi, industrialisasi, dan komersialisasi.

Konsep pembangunan dapat diterapkan secara lebih luas daripada yang kadang-kadang dianggap orang. Sering ia dipakai sebagai dalam pembicaraan mengenai bangsa-bangsa dunia ketiga. Pembangunan hanya dapat dipahami jika orang memandang sebagai proses yang juga berlangsung di negara-negara industri di samping di dunia ketiga. Negara-negara industri masih harus berjalan jauh untuk sampai pada “realisasi potensi kepribadian manusia” (Bryant dan White, 1989).

Menurut Seer (1998), setidaknya ada tiga pertanyaan yang diajukan tentang pembangunan suatu negara, yaitu:

1. Apa yang terjadi dengan kemiskinan?
2. Apa yang terjadi pada pengangguran?
3. Apa yang terjadi pada ketimpangan?

Bilamana ketiganya telah menjadi berkurang, maka tidak dapat dibantah bahwa negara tersebut telah mengalami periode pembangunan. Bila satu atau dua dari masalah utama ini menjadi lebih buruk, terutama bila ketiganya memburuk, adalah aneh jika hal tersebut sebagai hasil pembangunan, meskipun “pendapatan perkapita (GNP)” telah membumbung tinggi. Selanjutnya Seers menyatakan, suatu yang tidak mencakup target untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan sangat sulit untuk dianggap sebagai suatu perencanaan pembangunan. Jadi sasaran yang fundamental dalam pembangunan adalah membangun manusia seutuhnya. Dalam pengertian ini, manusia ditempatkan sebagai dasar titik tolak dan pertimbangan tinggi, dan bukan semata-mata sebagai faktor produksi.

### **1.3. Urgensi Kasus Riau**

Persoalan besar di Indonesia termasuk Riau sejak diterapkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah semakin maraknya konflik yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam (SDA) terutama perkebunan Kelapa Sawit. Studi Casson (2000), Hidayat (2001), Almasdi (2003), dan Khairul (2009) menunjukkan bahwa konflik ini tidak hanya melibatkan pemerintah (daerah), perusahaan, masyarakat lokal, tetapi sudah melibatkan dunia internasional. Secara faktual konflik itu terlihat antara lain dari friksi antara Gubernur dan Wakil Gubernur Riau, 2005<sup>2</sup> (*Riau Tribune*, 2005), dan konflik masyarakat dengan kelompok internasional misalnya *green peace*.

---

<sup>2</sup> Friksi kepentingan dalam isu proyek kebun Kelapa Sawit ini terjadi antara Gubernur dan Wakil Gubernur Riau muncul ke permukaan setelah DPRD Riau membahas soal teknis dan anggaran proyek kebun Kelapa Sawit. Wakil Gubernur sepakat dengan sikap DPRD Riau yang menunda meskipun Pemerintah Provinsi Riau bersikeras melaksanakannya.

Fakta itu menunjukkan bahwa konflik semakin banyak dan intensitasnya semakin meningkat. Pengamatan awal menimbulkan dugaan bahwa konflik ini berkaitan dengan formulasi kebijakan publik mengenai perkebunan Kelapa Sawit. Untuk menelaah formulasi itu, dikaji proses kebijakan perkebunan Kelapa Sawit K2-I. Kajian ini dilakukan berdasarkan asumsi bahwa kebijakan publik adalah akibat dari pergulatan politik.<sup>3</sup> Sebab pergulatan politik akan menghasilkan siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana seperti yang ditulis oleh Lasswell (1936).

Seperti yang terjadi pada masyarakat politik lain, sejarah perpolitikan elit di Riau umumnya diwarnai pergulatan kepentingan terutama yang berkaitan sumber daya alam (SDA) lokal. Riau yang kaya SDA tetapi hasilnya lebih banyak dimanfaatkan oleh Pusat. Kondisi ini membuat masyarakat Riau kecewa. Kekecewaan itu memuncak kembali masa diterapkannya kebijakan otonomi daerah dan puncaknya ketika dirumuskan dan diterapkannya kebijakan Kelapa Sawit K2-I.

Sejak tingkat wacana, kebijakan kebun K2-I sudah menimbulkan perdebatan panjang. Pergulatan tidak hanya terjadi antara pemerintah dan aktor non-pemerintah, akan tetapi friksi juga terjadi dengan aktor internasional misalnya perusahaan multinasional (MNC). Aktor ini berkepentingan atas prospek pasar tingkat domestik dan dunia<sup>4</sup> seperti yang dikam-

<sup>3</sup> Istilah pergulatan politik dimaksudkan adalah persaingan antar aktor memperjuangkan kepentingan politik, institusional maupun individual dalam arena politik.

<sup>4</sup> Menurut Casson (2000) ada tiga alasan pasar sawit menjadi kuat. *Pertama*, proses produksi CPO di Indonesia amat efisien. Karena hasil dari pohon relatif tinggi dan adanya potensi panen sepanjang tahun. Faktor-faktor tersebut ditambah tenaga kerja yang murah, iklim dan kondisi tanah yang menguntungkan terutama di Sumatera. Kemudian, persepsi bahwa Indonesia (termasuk Riau) memiliki banyak lahan yang belum dikembangkan, membuat biaya produksi minyak sawit lebih murah daripada minyak makan lainnya. *Kedua*, dari perspektif investor, pasar CPO domestik dan internasional nampak menjanjikan. *Ketiga*, pemerintah mewujudkan komitmennya pada subsektor minyak Kelapa Sawit dengan memberikan banyak insentif bagi investor domestik maupun asing.



panyekan Pusat. Terutama berkaitan dengan kebutuhan akan biofuel yang semakin tinggi.<sup>5</sup> Selain itu, dukungan terhadap kebijakan kebun Kelapa Sawit K2-I disampaikan pula oleh Ketua Komisi B DPRD Riau. Namun, hingga tahun 2008 kebijakan perkebunan Kelapa Sawit K2-I ini belum juga terealisasi.

Dalam kondisi demikian, justru yang muncul reaksi keras dari para pemimpin politik atau aktor masyarakat Riau. Sebelum otonomi daerah yang melakukan aksi terbatas hanya DPRD dan Birokrasi Daerah. Setelah otonomi daerah, aktor lokal yang melakukan aksi semakin beragam. Tokoh-tokoh yang semula tidak bisa mengungkapkan pendiriannya berubah menjadi sangat vokal. Hal ini ditandai dengan munculnya sejumlah aktor dari kelompok-kelompok Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)<sup>6</sup>, gerakan massa, dan kelompok lainnya seperti Gerakan Riau Merdeka.

Disharmonis kebijakan publik ini telah memunculkan fenomena ekonomi-politik lokal yang menarik untuk diamati lebih dalam. Dan inilah yang mendorong penulis untuk mempelajari formulasi sinergi kebijakan desentralisasi. Untuk mengkajinya ditelaahlah proses pergulatan politik lokal kaitan dengan isu kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Riau. Dengan tuntunan literatur ekonomi-politik, yang dikembangkan oleh Frieden (2000), analisis ini berusaha mengidentifikasi siapa aktor, tujuan dan kepentingannya masing-masing, meng-

---

<sup>5</sup> Ini didorong oleh kebijakan pemerintah melalui Perpres No. 5 Tahun 2005 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Inpres No. 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati sebagai energi lain. Inpres ini akan mendorong pembukaan lahan perkebunan Kelapa Sawit besar-besaran di daerah. Berdasarkan data luas lahan perkebunan kelapa sawit 1.340.035 Ha. Adapun produksi CPO sebesar 3.386.801 ton, jumlah PKS 118 unit, dan nilai investasi sebesar Rp. 47,312 trilyun (Disbun Riau, 2005).

<sup>6</sup> Hingga tahun 1998 AJI mencatat ada sekitar 200 LSM di Riau, sebelumnya hanya ada 6 LSM. Kemudian, Kantor Infokom Kesbang Riau mencatat hingga November 2007 telah mengeluarkan SKT kepada 1.267 Ormas. Untuk tingkat Provinsi 417 Ormas dan Kabupaten/Kota sebanyak 850 Ormas.

gambarkan preferensi aktor mengenai kebijakan, mendeskripsikan bagaimana aktor melakukan konsolidasi internal dengan memanfaatkan sumberdaya ekonomi dan politik, dan menguraikan interaksi dan koalisi aktor dengan lembaga-lembaga informal lainnya. Seperti yang diungkapkan Frieden:

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

Selama ini sepengetahuan penulis belum ada studi politik yang menggunakan isu kebijakan perkebunan Kelapa Sawit sebagai pintu masuk dalam mendapatkan formulasi sinergi kebijakan desentralisasi. Beberapa studi yang relevan dan menjadi sumber inspirasi adalah penelitian yang dilakukan oleh Bates (1981), Casson (2000), Hadiz (2005), Mubyarto (1990), Hidayat (2000), Mandar, Santoso, dan Kaho (2004). Kajian-kajian yang membahas formulasi kebijakan desentralisasi kebijakan perkebunan Kelapa Sawit belum pernah dilakukan paling tidak untuk konteks Riau.

Dalam buku ini, Riau pada tahun 2005-2010 dijadikan fokus kajian karena beberapa pertimbangan. *Pertama*, karena Riau menjadi salah satu sasaran utama penerapan kebijakan Kelapa Sawit yang intensif, maka daerah ini menghasilkan pertumbuhan Kelapa Sawit yang sangat pesat<sup>7</sup> (Casson, 2000: 1-2). Pertumbuhan kebun yang cepat itu dapat dilihat dari pertambahan luas areal dan jumlah produksi (*Kompas*, 28 Februari 2006), serta jumlah perusahaan<sup>8</sup> (*Riau Pos*, 11 Maret 2005).

---

<sup>7</sup> Studi Casson (2000) ini menunjukkan bahwa Riau sebagai daerah perkebunan Kelapa Sawit yang terpesat pertumbuhannya. Tahun 1999 luas kebun Kelapa Sawit 901.276 Ha, tahun 2005 menjadi 1.711.438 Ha.

<sup>8</sup> Informasi Disbun Riau hingga tahun 2005 jumlah perusahaan perkebunan Kelapa Sawit di Riau sebanyak 169 unit.

*Kedua*, sejak tahun 2005 wilayah-wilayah yang dimekarkan dari 7 menjadi 16 kabupaten/kota, terjadi pergeseran wewenang pengelolaan sumberdaya alam, yang semula didominasi Pemerintah Pusat, banyak dialihkan ke Pemerintah Daerah.

#### **1.4. Ekonomi-Politik: Formulasi Kebijakan**

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

Bates (1981)<sup>9</sup> melakukan penelitian mengenai kaitan antara proses kebijakan dengan krisis pertanian di Afrika. Untuk menjelaskan itu, Bates melakukan analisis terhadap para pembuat keputusan dengan menerapkan asumsi bahwa kebijakan publik itu adalah akibat dari pergulatan politik antar aktor. Analisis Bates menunjukkan kaitan antara kebijakan pertanian yang dibuat oleh pemerintah di Afrika dengan dinamika hubungan antar kelompok kepentingan dalam arena politik. Salah satu kelompok itu, yaitu konsumen dan produsen di kota, yang memiliki banyak pengaruh terhadap system politik. Sedangkan kelompok yang lain, yaitu penduduk

---

<sup>9</sup> Studi Bates (1981) ini sekaligus menjadi inspirasi penulis dalam melakukan penelitian disertasi. Penelitian yang dilakukan Bates adalah studi yang terbaik dalam tradisi teori aktor rasional yang diterapkan di negara-negara berkembang. Lihat Malarangeng (2004).

pedesaan, terutama petani kecil, tidak punya pengaruh terhadap politik karena mereka tidak mampu mengorganisasikan diri untuk melakukan tindakan kolektif. Studi Bates menunjukkan bahwa kebijakan-kebijakan pertanian merupakan hasil interaksi politik antara pemerintah dan produsen perkotaan.

Untuk konteks Indonesia, gambaran oleh Bates di atas sejalan dengan uraian para peneliti lainnya mengenai keterlibatan aktor dalam pergulatan politik proses kebijakan pemerintahan di negara-negara dunia ketiga. Salah satu contohnya adalah karya Andrew MacIntyre. Studi MacIntyre ini relevan untuk dibicarakan demi mempertajam kerangka analisis yang diajarkan Bates. Studi ini, pada dasarnya bertumpu pada eksplanasi “*interest-group politics*”.

MacIntyre (1991) meneliti politik persaingan antar-kelompok di Indonesia pada masa Orba yang menekankan interaksi antar kelompok dalam menformulasikan kebijakan. Dalam studi ini, MacIntyre mengembangkan konsep “*Bureaucratic Pluralism*” dari Donald Emmerson dan “*Restricted Pluralism*” dari William Liddle. Menurut para ilmuwan politik pluralis ini, perpolitikan Orba tidak sepenuhnya “solid” dan “tertutup”. *Pertama*, birokrasi pemerintah pada masa itu tidak bebas dari perselisihan politik internal. Berbagai kelompok dalam birokrasi mewakili kepentingan institusi (misalnya, departemen A versus departemen B) atau individu (misalnya, menteri A atau menteri B), memperjuangkan kepentingan politik yang berbeda, walaupun dalam batas-batas yang ditolerir oleh sistem otoriter itu. Dalam birokrasi masa otoriter itu masih dimungkinkan adanya pluralism kepentingan politik. Emmerson menyebut fenomena ini sebagai “*bureaucratic pluralism*” (MacIntyre, 1991).

*Kedua*, proses pembuatan keputusan waktu itu juga tidak kedap pengaruh dari luar birokrasi, yaitu pengaruh dari para aktor non-negara. Dalam sektor-sektor kebijakan yang secara politik dianggap tidak strategis, yaitu tidak menyangkut isu

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

Dalam perpolitikan pluralistik, batas-batas aktor bersaing memperjuangkan kepentingan masing-masing dan memperebutkan sumberdaya politik yang ada sangat mudah dikenali dalam perpolitikan Indonesia di masa pemerintahan Presiden Soeharto. Kekuatan suatu kelompok kepentingan diukur berdasarkan banyaknya anggota, kekayaan, kemampuan organisasional, dan sebagainya. Kelompok-kelompok kepentingan dibatasi oleh sistem politik yang otoriter pada waktu itu. Otoriterisme itu memungkinkan Presiden Soeharto untuk bersikap otonom dari pengaruh kelompok-kelompok kepentingan di dalam birokrasi maupun di luarnya. Otonomi pemimpin yang bertindak sebagai personifikasi negara itu membuat proses pembuatan kebijakan yang digambarkan oleh kaum pluralis sebagai “*limited pluralism*”.

## 1.5. Ekonomi-Politik Pembangunan

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

Studi yang terkait politik lokal dilakukan oleh Hadiz (2002) mengenai bangkitnya politik lokal kasus Sumatera Utara pasca runtuhnya Orba. Analisis studi ini menunjukkan bahwa di Sumatera Utara mungkin terjadi juga di kebanyakan daerah, muncul aktor-aktor politik baru, para pengusaha kecil dan menengah yang tergantung pada proyek dan kontrak negara. Para politisi profesional dengan kaitan khusus dengan partai Orba atau aktivis yang berbasis organisasi semacam HMI, GMKI, dan GMNI serta kaki tangan rezim lokal melalui organisasi seperti Pemuda Pancasila. Para pendatang yang relatif baru ini mempunyai pengaruh dengan cara mendekati diri dengan tokoh-tokoh/kelompok yang memiliki sumber akses uang, dan yang penting lagi aksesnya kepada aparat kekerasan.

Sementara itu, Mubyarto (1990) melakukan penelitian mengenai kebijakan ekonomi kaitannya dengan perkembangan ekonomi masyarakat Riau. Analisis studi ini menunjukkan bahwa ekonomi masyarakat Riau terbagi kepada tiga sub-

sistem, yaitu subsistem ekonomi modern seperti perkebunan besar, subsistem ekonomi tradisional agraris tradisional seperti perkebunan kecil, dan subsistem ekonomi penduduk asli Riau daratan seperti Orang Sakai, Talang Mamak, dan Suku Laut. Dalam kondisi seperti itu, di Riau terjadi pertumbuhan yang tidak seimbang antara perkebunan besar Kelapa Sawit dengan perkebunan Kelapa Sawit rakyat.

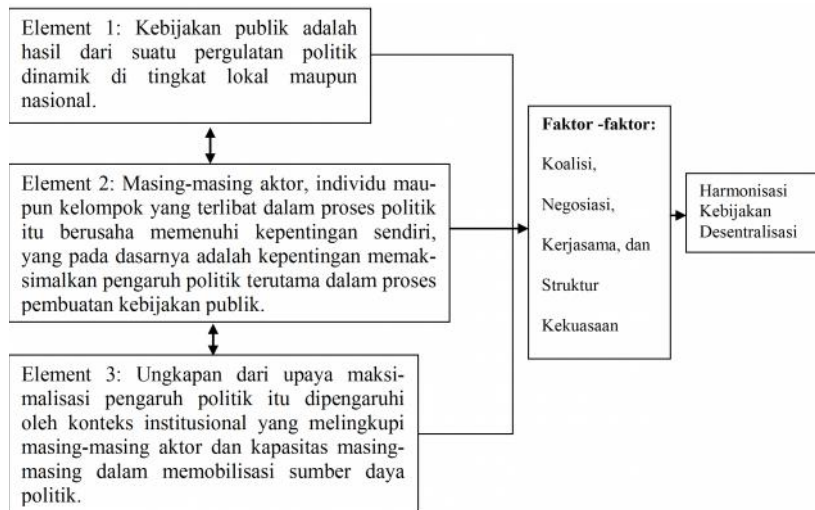
Mandar, Santoso, dan Kaho (2004) melakukan penelitian di Riau mengenai konsensus sebagai pilar utama *good governance* dalam pengelolaan tanah ulayat di Kabupaten Kuantan Singingi. Penelitian ini bertujuan mengkaji mekanisme penyelesaian konflik tanah ulayat. Kajian ini menemukan bahwa apabila prinsip-prinsip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

Berbagai studi di atas pada dasarnya memfokuskan diri pada isu harmonisasi kebijakan. Perbedaan diantara studi di atas, yaitu Bates (1981) menekankan pada kebijakan pertanian, MacIntyre (1991) dan Liddle (1991) menekankan bahwa proses pembuatan keputusan tidak kedap dari pengaruh luar birokrasi, Casson (2000) lebih memperhatikan kebijakan masa transisi rezim, Hadiz (2002) memfokuskan diri pada kebijakan konteks kebangkitan politik lokal, Mubyarto (1990) pada kebijakan ekonomi, dan Agus Mandar, dkk (2004) pada konflik tanah ulayat di daerah.

Kajian-kajian itu banyak membahas sisi untung-rugi ekonomis kebijakan perkebunan dan pergulatan kepentingan di tingkat lokal. Penelitian yang diusulkan ini fokusnya pada formulasi sinergisitas kebijakan antar sektor di tingkat lokal yang menggunakan isu kebijakan perkebunan Kelapa Sawit sebagai pintu masuk. Studi mengenai perkebunan selama ini tidak mengkaitkannya dengan persoalan politik lokal. Karena itu, diharapkan agar studi ini mempunyai arti dalam mengisi

kekosongan khasanah kajian politik lokal dan otonomi daerah di Indonesia.

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

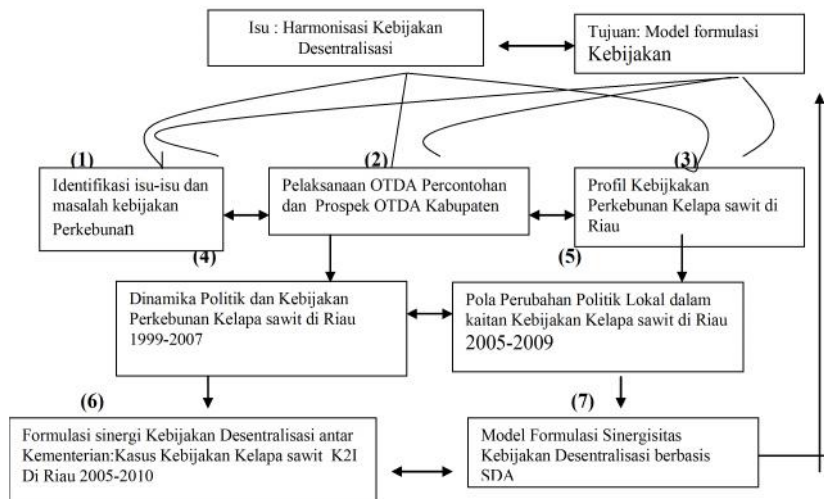


Sejak tahun 2001, penulis telah melakukan kajian yang terkait dengan isu harmonisasi kebijakan desentralisasi diantaranya; *pertama*, dinamika politik dalam kaitan isu kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Riau. Kajian ini menunjukkan bahwa ada banyak kebijakan pusat ketika diterapkan di tingkat lokal berbenturan dengan kepentingan lokal misalnya hutan dan kepemilikan lahan. *Kedua*, penulis juga sudah terlebih dahulu mengkaji tentang isu-isu kebijakan dan masalah perkebunan Kelapa Sawit di Riau tahun 2000. Studi ini menunjukkan ada banyak isu dan problem yang dirumuskan secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda. karena posisi mereka berbeda-beda. Dalam tahun 2009, penulis kembali mengkaji pola perubahan politik lokal di Riau dalam kaitan kebijakan perkebunan Kelapa Sawit. Studi ini menunjukkan



bahwa sejak diterapkannya otonomi daerah dan desentralisasi politik di Riau telah berbeda dengan masa sebelum otonomi daerah meskipun dalam banyak hal masih tetap sama misalnya disharmoni kebijakan.

Kajian ini akan diarahkan untuk mendapatkan informasi mengenai kepentingan para aktor yang terlibat penyusunan kebijakan? Apa yang menjadi basis sumberdaya sosial, ekonomi, dan politik? Bagaimana para aktor lokal berkoalisi, apa yang menjadi preferensi politiknya dalam merumuskan dan menerapkan kebijakan? Hasil analisis ini akan diharapkan dapat membuat rumusan hipotetik mengenai formulasi sinergisitas kebijakan dalam pengelolaan konflik SDA. Dalam jangka panjang, studi ini diharapkan dapat menemukan permodelan formulasi sinergi kebijakan desentralisasi di Indonesia. Secara lebih sederhana dapat digambarkan melalui *road map* di bawah ini.



Berdasarkan analisis politik dari studi di atas, diharapkan akan dapat memberikan sumbangan akademik maupun praktis. *Pertama*, dalam jangka panjang diharapkan berupa model deskriptif formulasi sinergisitas kebijakan desentralisasi berbasis SDA yang diterapkan di Indonesia. *Kedua*, untuk studi yang

akan dilakukan ini adalah publikasi jurnal terakreditasi nasional atau internasional, informasi dan data kajian ini diharapkan dapat membantu pemerintah (daerah), swasta dan masyarakat dalam memperbaiki kebijakan pembangunan di masa depan.\*\*\*

### **Daftar Rujukan**

- Syahza, Almasdi (2004) *Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit di Daerah Riau*. (Disertasi), Bandung: PPS-Unpad.
- Bahari, Syaiful (1996) "Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah yang Tak Berujung" dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 9, No. 1 April 2004.
- Caporaso, James (1992) *Theories of Political Economy*: Cambridge University Press.
- Clark, Barry (1998) *Political Economy A Comparative Approach*: Praeger Greenwood Publishers Group Inc.
- Casson, Anne (2000) *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change*, <http://www.occasional paper.com> No.29.
- Chenery, Hoelis (et,al), 1975 "Redistribution With Growth, of Foerd University Press, My House, London.
- Frieden, Jeffrey (etl) (2000b) Method of Analysis: Modern Political Economy. Dalam *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. H.37-43 (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Klinken, Gerry Van (2007) *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*, Simultaneously Published in the USA and Canada.
- Lasswell, Harold D. (1936) *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.

- MacIntyre, Andrew (1991) *Business and Politics In indonesia*. Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin Sidney.
- Mas'ood, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971*. Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES.
- Seers, Duddy (1983) *The Political Economy or Nationalisme*". Oxford University Press, New York.

*Bab 2*

PERKEMBANGAN  
EKONOMI-POLITIK



## Bab 2

# PERKEMBANGAN EKONOMI-POLITIK

Dewasa ini isu politik dan ekonomi telah berkembang sedemikian rupa seiring dengan perubahan masyarakat. Perubahan isu ini tidak dapat dipahami secara baik, tanpa apresiasi dari pengembangan sejarah pemikiran, ide, gagasan dan lembaga-lembaga yang ada. Menurut Clark (1998), sebelum memulai survey ekonomi-politik yang perlu diingat adalah bahwa semua sejarah pada akhirnya tergantung pada interpretasi dan tidak ada interpretasi tunggal tentang sejarah *Political Economy* yang universal.

### **2.1. Asal-Usul Ekonomi-Politik**

*Pertama*, periode antara abad 14 dan 18 menjadi saksi “transformasi besar” di Eropa Barat ketika dampak perniagaan lama kelamaan mengikis perekonomian feodal. Perekonomian yang baru muncul memberikan peluang untuk ekspresi aspirasi individu dan mendorong usaha yang sebelumnya tidak tertekan oleh gereja, negara, dan masyarakat.

*Kedua*, seiring dengan perubahan produksi dan per-

dagangan, ide-ide baru bermunculan. Renaissance pada abad 14 melanggarkan cara penyelidikan ilmiah Copernicus, Gallieo, Bacon, dan Newton. Selain itu perubahan datang dari Reformasi Protestan yang diprakarsasi oleh Martin Luther di Jerman.

*Ketiga, terminology enlightenment* adalah paling terkemuka di Prancis, dimana para pemikir seperti Voltaire, Diderot, D'Alembert, dan Cindilac berusaha menghancurkan tradisi dan takhyul dengan menggantungkan segala aspek wujud manusia pada ketelitian alasan.

Untuk membebaskan alasan dari belenggu tradisi yang ada, para pemikir *enlightenment* menuntut pembebasan individu dari segala ikatan sosial, politik dan agama. Kemudian, manusia hanya dapat memilih secara rasional tanpa noda prasangka, kesetiaan atau takhyul, dan mereka akan memilih akan menghapus lembaga-lembaga yang tidak dapat dihancurkan sebagai wadah yang melayani kepentingan umat manusia.

*Keempat*, dalam kondisi demikian, ilmu pengetahuan meningkat keunggulannya karena nampaknya memberikan sebuah metode untuk membedakan antara kebenaran dan takhyul, hukum universal yang mengatur alam dan masyarakat. Ilmu pengetahuan akan membebaskan umat manusia dari tindakan sosial dan keprihatinan materi. Walaupun metode ilmiah mula-mula diterapkan pada lingkungan eksternal, metode ini lama kelamaan diarahkan kepada analisis keberadaan manusia, pertama-tama untuk memahami fungsi fisik tubuh, kemudian menyelidiki kerja pikiran. Kemudian pemahaman perilaku manusia, undang-undang, ilmu pengetahuan menjadi dasar ilmiah untuk mengidentifikasi lembaga-lembaga sosial yang ideal. Ilmu pengetahuan masyarakat ini disebut sebagai *Political Economy*.

Istilah aktual "*Political Economy*" diperkenalkan pada 1616 oleh penulis Prancis, yaitu Antonyene de Monthcretien (1571-1621) dalam bukunya yang berjudul *Treatise on Political*

*Economy*. Kemudian dalam Bahasa Inggris pertama pada 1767 dengan diterbitkannya *Inquiry into the Principles of Political Economy* oleh Sir James Steuwart (1712-1780). Para ekonom politik awal itu berusaha mengembangkan pedoman-pedoman dan menawarkan rekomendasi kebijakan bagi usaha pemerintah untuk mendorong perniagaan. Pasar masih relatif terbelakang pada waktu itu, sehingga pemerintah aktif membuka area baru untuk perdagangan, penawaran perlindungan dari persaingan, dan penyediaan kontrol atas kualitas produk. Ide dan kebijakan yang dikembangkan untuk tahap kapitalisme ini disebut sebagai “*mercantilism*”.

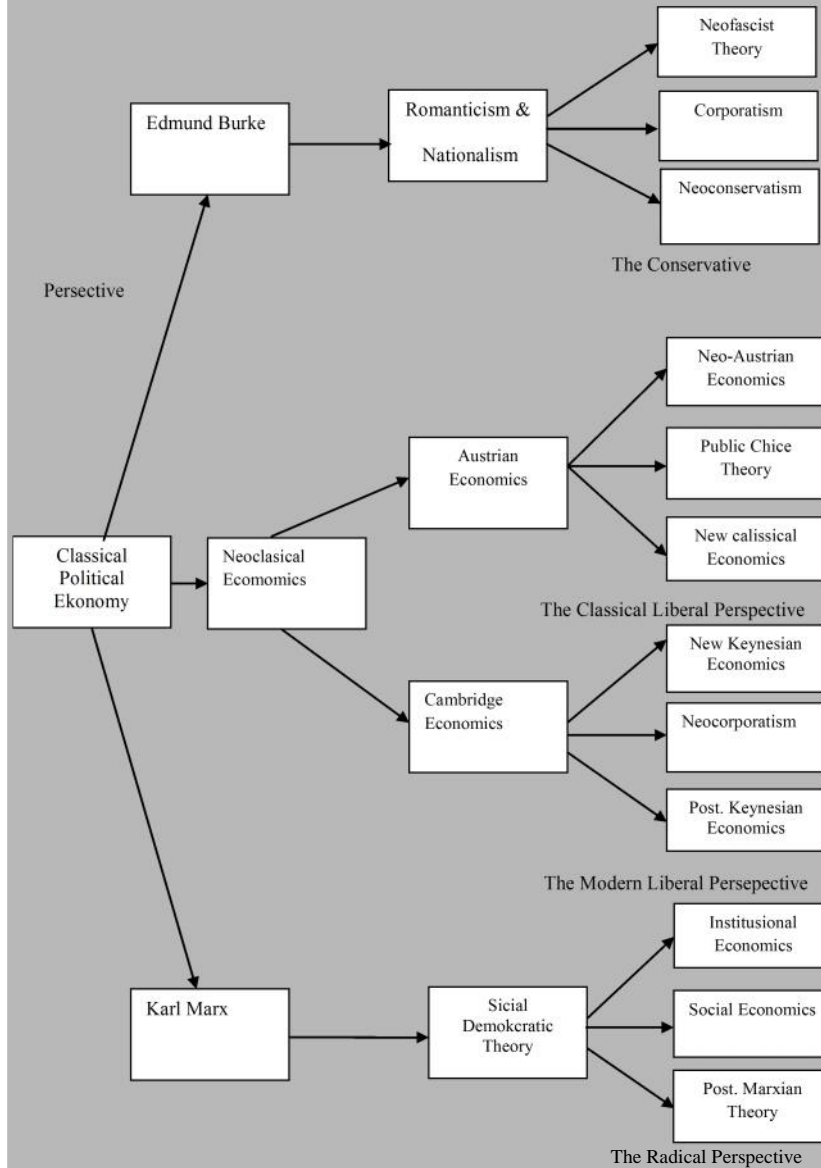
## **2.2. Gelombang Pemikiran Ekonomi-Politik**

Gelombang sejarah pemikiran ekonomi-politik sudah dimulai sejak abad 14. Pada masa ini ditandai dengan peletakan ide-ide dasar, pemikiran ekonomi-politik yang berlandaskan cara pandang yang merkantilis. Arsitek-arsitek utamanya antara lain Voltaire, Diderot, D’Alembert, dan Cindilac. Namun, kemudian mendapatkan bentuknya baru pada abad 18. Sejarah perkembangan ekonomi politik abad 18 ini dikemukakan dengan baik oleh Clark dalam bukunya *Political Economy A Comparative Approach* (1988), dan selanjutnya tulisan ini menggunakan buku dari Clark sebagai acuan.

Menurut Clark, *pertama*, muncul gelombang pemikiran *classical political-economy* yang yang dipelopori oleh Adam Smith (1723-1790), *kedua*, *neoclassical economy* arsiteknya Carl Menger (1840-1841) dari Austria dan W. Stanley Jevons (1835-1882) dari Inggris, dan *ketiga*, *political economy modern*. Sejarah perkembangan ekonomi-politik abad 18 ini ditunjukkan pada gambar berikut:



## Sejarah *Political Economy*



*Sumber : Barry Clark, 1998: 24*

### 2.2.1. Ekonomi-Politik Klasik

Adam Smith (1723-1790) adalah orang yang membentuk dasar pemikiran *Political Economy* Klasik, melalui bukunya yang berjudul *The Wealth of Nation* (1776). Buku ini menyajikan kasus kebijakan pasar bebas sedemikian rupa, sehingga dapat dianggap sebagai tonggak pemikiran ekonomi-politik. Masa pemikiran ini kira-kira mulai dari 1776-pertengahan abad ke 19. Awalnya Smith tertarik dengan adanya potensi pasar, kebebasan individu dan peningkatan materi. Lalu gagasan ini mendapat dukungan dari Thomas Malthus (1766-1834), David Ricardo (1722-1823), Nasau Senior (1790-1864), dan Jean Baptise Say (1767-1831).

Pada ekonomi politik klasik ini mengkombinasikan rasa optimis dan pesimis mereka tentang perekonomian pasar. Rasa optimis memusatkan pada antisipasi bahwa pasar akan membangkitkan banyak kekayaan dan kebebasan individu tanpa perlu pengawasan oleh gereja atau negara. Dalam hal ini, asumsinya jika belenggu batasan politik dan agama dihilangkan, maka individu akan makmur akan sejahtera dan masyarakat akan tetap teratur.

Namun disamping gagasan ini, Adam Smith berulang kali menyatakan bahwa pasar tidak akan bekerja secara magic. Demikian pula Maltus dan Ricardo lebih pesimis lagi. Dengan pertumbuhan populasi yang cepat dan suplai tanah yang ada relatif tetap, mereka memprediksi masa depan kehidupan yang tidak terelakkan bagi sebagian besar populasi. Tuan tanah akan sejahtera karena mereka menerima uang sewa yang lebih besar lagi karena meningkatnya permintaan tanah untuk menanam tanaman pangan, tetapi keuntungan kapitalis berkurang karena mereka terpaksa membayar upah tinggi sehingga pekerja mampu membeli makanan yang lebih mahal. Sebenarnya keuntungan tidak akan cukup untuk memberikan insentif atau sarana motivasi pada kapitalis untuk mengembangkan produksi, dan perekonomiannya akan suram.

Walaupun prediksi-prediksi kemiskinan besar dan hambatan pertumbuhan, para ekonom klasik banyak tetap komitmen terhadap *laissez-faire*. Masa depan akan suram, tetapi upaya-upaya oleh pemerintah untuk memberikan campur tangan hanya untuk memperburuk lagi situasi itu karena kecenderungan untuk *over* populasi. Satu-satunya penyelesaian datang dari de-populasi (penghambat pertumbuhan penduduk) yang disebabkan oleh penyakit, kelaparan dan perang, atau dari perdagangan dengan negara lain yang mempunyai bahan makanan yang murah dan tanah yang luas.

### **2.2.2. Respon Radikal**

Karena *Political Economy* Klasik beralih kepesimisme, maka para pakar teori radikal terus mempertahankan visi *enlightenment* tentang kemajuan terus menerus melalui rekonstruksi masyarakat rasional. Dari perspektif radikal, *pertama*, para ekonom politik klasik tidak mampu melaksanakan misi *enlightenment*. Walaupun kekuasaan negara telah tertantang dan terkekang, kekuasaan swasta telah meningkat karena hilangnya banyak kekangan pemerintah. Dengan semangat ini, kaum radikal menuntut agar setiap aspek masyarakat tergantung pada kritik untuk mengetahui apakah hal itu dapat tahan uji alasan atau bukan. Hak properti swasta dipandang tidak lebih keramat daripada otoritas gereja atau negara.

*Kedua*, tuntutan kuat kaum radikal atas rekonstruksi masyarakat untuk egalitarianism. Menurut kaum ini, semua orang dapat langsung berpartisipasi dalam pembentukan lembaga-lembaga yang mengatur kehidupannya dan berbagi keuntungan yang diambil dari lembaga-lembaga itu. *Ketiga*, kaum radikal menyalahkan harta kekayaan swasta yang bertujuan mengalienasikan individu dan perasaan bermasyarakat atau kontrol atas pekerjaan mereka. Mereka menyimpulkan

bahwa sebenarnya orang-orang dapat bekerjasama untuk mengarahkan keberadaan sosialnya. Kaum radikal memandang masyarakat yang tidak berkelas dimana individu yang bebas bisa hidup sesuai dengan satu sama lain dalam pekerjaan, masyarakat dan pemerintahannya. Kebebasan yang sebenarnya menghendaki akses untuk sumber daya dapat dilindungi jika masyarakat dapat mengontrol harta kekayaan produktif.

Contoh-contoh pemikiran radikal awal meliputi William Godwin (1756-1836) di Inggris, Thomas Paine (1737-1809) di Amerika, dan Marquis de Condorcet (1743-1794) di Prancis. Para penulis itu bertolak belakang tidak banyak untuk prinsip harta kekayaan swasta mengenai banyak konsentrasi kepemilikan yang membatasi peluang dan kebebasan mayoritas populasi. Pada awal 1800-an para pemimpin seperti Robert Owen (1771-1858) dari Inggris dan Charles Fourier (1772-1837) dan Henri de Saint-simon (1760-1825) dari Prancis mempopulerkan ide menghilangkan properti swasta (*privat property*). “Kaum sosialis Eropa” itu merumuskan rencana-rencana detail untuk masyarakat kecil atas dasar pembagian kepemilikan properti. Sebenarnya Owen mempraktekkan idenya, pindah ke AS dengan sekelompok pengikut untuk mendirikan sebuah masyarakat di Indiana yang disebut New Harmony. Ratusan eksperimen kecil lainnya dengan kehidupan komunal terjadi selama abad 19 di Eropa dan Amerika Utara.

Pengaruh pikiran radikal ditingkatkan oleh Karl Marx (1818-1883), seorang filosofis Jerman dan ekonom politik yang menyusun analisis teori kapitalisme yang mengesankan dengan menjalin *Political Economy* klasik bersama, yaitu ide filosof Jerman G.W.F. Hegel (1770-1831), visi komunal sosialis utopian. Terbentuknya teori pesimis tentang para ekonom-politik klasik, Mark mengembangkan argumen teoritis bahwa teori kapitalisme akan diganti oleh masyarakat dimana sarana produksi dimiliki dan dioperasikan secara komunal. Masyarakat baru ini mengalami inkubasi dalam kapitalisme dan kelahirannya

seiring dengan kematian orang tua. Jadi, berbeda dengan sosialis utopian yang berusaha beralih ke masyarakat kapitalis, Marx menggambarkan kapitalisme sebagai prekondisi esensial untuk organisasi masyarakat yang barudan lebih baik. Dalam pabrik kapitalis, pekerja mendapat pengetahuan teknik, keterampilan kerjasama, dan rasa solidaritas yang memungkinkan mereka memberontak dan mendirikan masyarakat komunal.

Setelah Marx wafat, ide-idenya mengekspresikan beberapa tradisi politik menonjol. Beberapa pakar teori seperti Georgi Plekhanov (1857-1918) di Rusia dan Karl Liebknecht (1871-1991) dan Karl Kautsky (1854-1938) di Jerman menegakkan kepercayaan Marx dalam inevitabilitas historik komunisme. Tetapi, ketika Revolusi Ploretarian gagal nampak pada abad 20 awal, pakar teori Rusia V.I Lenin (1870-1924) dan Leon Trosky (1871-1940) memperkenalkan istilah "*vanguard party*" pada Marxisme tentang kaum intelek yang akan memimpin pekerja dalam berjuang demi sosialisme. Aliran Marxisme ini berfungsi sebagai dasar teori untuk Uni Soviet.

Di Eroa Barat dan AS revisi yang berbeda dari ide Marx dirumuskan oleh para pakar teori seperti Edwar Bernstein (1850-1932) di Jerman, Sidney dan Beatric Weeb (1958-1948 dan 1858-1943) di Inggris, Jean Jaures (1859-1914) di Prancis, dan Eugene Debs (1855-1926) dan Norman Thomas (1884-1968) di AS. Dengan mengakui standar hidup yang meningkat yang dinikmati oleh pekerja di masyarakat kapitalis, "tahun demokrat sosial" menolak konsep Revolusi Ploretarian Marx. Sebagai penggantinya, mereka mempertahankan sosialisme sebagai sebuah sistem ekonomi yang lebih adil dan efisien yang daya tarik nyatanya bagi kelas kerja mengijinkan transisi evolusioner dari kapitalisme ke sosialisme melalui proses politik yang demokratis. Tugas para perivisi tidak untuk menggerakkan revolusi, tetapi untuk mendirikan partai politik kelas kerja dan mendidik seluruh warga negra tentang daya tarik sosialisme.

Figur penting lain dalam evolusi sejarah pikiran radikal

adalah ekonom AS, Thorstein Veblen (1857-1929). Veblen menolak aliran Marxisme karena tidak ilmiah dan sifatnya metafisik, tetapi dia tetap sebagai kritikus kapitalisme yang tajam. Ide-idenya berpengaruh di dalam gerakan politik progresive di AS yang berusaha mereformasi kapitalisme dengan memperbesar peran pemerintah dalam koordinasi aktivitas ekonomi.

### **2.2.3. Respon Konservatif**

Revolusi Perancis tahun 1879 menandai hal-hal tentang “*dark side*” (kegelapan) pada *enlightenment*. Hubungan antar konflik dan pikiran *enlightenment* ini dibuktikan oleh himbauan revolusioner atas “kebebasan, persamaan, fraternitas”. Kekacauan dan tumpah darah revolusi menuangkan keraguan atas upaya membentuk kembali masyarakat sesuai dengan alasan manusia. Untuk menghentikan dampak porosif *enlightenment*, pertahanan masyarakat tradisional yang sudah diperbarui diperlukan.

Edmund Burke (1729-1797) adalah orang yang pertama yang mengembangkan kritik *conservative enlightenment*. Burke mengklaim bahwa upaya *enlightenment* untuk restrukturisasi masyarakat secara fundamental merusak otoritas dan ikatan emosional yang menyatukan para individu dalam masyarakat. Alasan manusia yang menyesalkan otoritas dapat membatasi ruang lingkup tindakan individu, perlu telaahan. Sebab tanpa otoritas, semua orang menderita, karena masyarakat mengalami degenerasi dalam kekacaubalauan nafsu dan keinginan yang konflik. Alasan manusia (*human reason*) bukanlah pedoman yang menyakinkan untuk merancang masyarakat kembali, Burke mengusulkan bahwa penggunaan alasan sebaiknya dibatasi pada usaha-usaha individu untuk memperbaiki kehidupan pribadinya.

Dengan upaya mengembangkan pertahanan tradisi yang

telah mapan, Burke dan kaum konservatif selanjutnya melirik kembali kebaikan masyarakat mediefal. Orde sosial yang stabil harus ditanamkan dalam lembaga-lembaga tradisional, individu ditumbangkan dari peran adat dalam masyarakat. Maka, kaum individu yang terisolir kehilangan arti dalam kehidupannya dan mengabaikan kewajibannya kepada orang lain dan masyarakat secara menyeluruh.

Dari perspektif conservative, degenerasi Revolusi Prancis dalam anarkhi kekerasan berkaitan dengan individualisme dan kejaran kepentingan diri. Revolusi ini membayangkan runtuhnya peradaban yang mengganggu yang dapat dipalingkan dengan hanya memperkuat lembaga-lembaga dan nilai-nilai tradisional. Ketika *enlightenment* menyapu Prancis dan Great Britain, reaksi terjadi di Jerman. Dengan bergantung kepada kemenangan militer oleh Prancis dan ancaman dominasi ekonomi oleh Industri British, banyak orang Jerman mengungkapkan penghinaan terhadap kebudayaan tetangga-tetangga Barat. Dengan mencemaskan nilai-nilai kosmopolitan dan gaya hidup yang dilahirkan oleh masyarakat industri perkotaan, mereka bertekad menghindari disintegrasi kebudayaan sendiri. Reaksi terhadap *enlightenment* ini telah disebut "*romanticism*".

Penulis-penulis seperti Johann Fichte (1762-1814), August von Schlegel (1767-1845), Friedrich von Schelling (1775-1854), dan Johann Herder (1744-1803) mengekspresikan oposisinya terhadap efek modernisasi kebudayaan Jerman. Sementara *enlightenment* menekankan rasionalitas manusia, pentingnya ilmu pengetahuan, dan sifat mekanis realitas, kaum pengikut *romanticism* Jerman mempertahankan ketidakdapatannya diprediksikan dan ketidaknalaran manusia, pentingnya kebudayaan tradisional dan memelihara masyarakat yang kohesif, dan pandangan realitas yang memasukkan unsur spiritual dan bahkan mistik.

Daripada mengambil metode analitik ilmu modern, kaum pengikut *romanticism* berusaha mengembangkan lembaga dan

instingnya, perasaannya, kepekaannya terhadap kecantikan, dan rasa keselarasan dengan alam. Mereka percaya pemenuhan pribadi hanya bisa dicapai dalam konteks kebudayaan stabil yang berdasarkan pada nilai-nilai. Dari perspektif mereka, pandangan *enlightenment* tentang manusia sebagai makhluk yang otonom, rasional dan banyak perhitungan, hanya menerangkan kondisi kebudayaan Inggris yang jorok. Otonomi yang begitu dihargai oleh para pemikir *enlightenment* merupakan isolasi dari ikatan sosial yang esensial untuk kebahagiaan manusia.

Bahkan Inggris mengalami gerakan romantik yang pernah jaya. Dengan terinspirasi oleh gerakan Jerman, penulis Inggris seperti Samuel Taylor Coleridge (1772-1834), William Wordsworth (1770-1850), dan William Blake (1757-1827) mengekspresikan tema hukum bahwa masyarakat telah dirugikan oleh industrialisasi dan modernisasi. Kaum pengikut *romanticism* Inggris umumnya merendahkan bisnis dan perniagaan. Karena itu, *romanticism* sekarang tetap ambigu bila ditinjau dari segi ideologi.

Ambiguitas serupa mengelilingi benang Conservative abad 19. Semua nasionalisme dan liberalisme hanya berumur pendek. Sementara liberalisme menekankan hak individu otonom, nasionalisme menuntut penyelaman identitas pribadi dalam kelompok nasional. Setelah kekalahan Napoleon pada 1815, reaksi Conservative terjadi di Eropa ketika pemerintah berusaha memperkuat negara-negaranya terhadap permintaan demokrasi dan kebebasan individu.

Menjelang pertengahan abad 19, Conservative di Eropa telah mencapai tingkat tinggi dalam pergelutannya melawan kekuatan-kekuatan yang terlepas oleh *enlightenment*. Kegagalan revolusi tahun 1848 membujuk kaum Conservative bahwa masa dapat dibolehkan partisipasi dalam politik tanpa destabilisasi masyarakat. Kemudian pada abad 19, Bismarck di Jerman dan Disraeli di Inggris berusaha meraih dukungan yang populer atas pemerintahan Conservative dengan memetakan



program-program kesejahteraan elementer. Pemerintah akan mengerti aristokrasi dalam menyalurkan kedermawanan.

Tetapi, perusahaan konservatif yang lebih penting adalah penggunaan sentimen nasionalis untuk meningkatkan tujuan stabilitas, orde, kekuasaan negara, dan ekspansi ekonomi. Nasionalisme conservative berkaitan dengan *chauvinism* budaya dan politik, yang menerangkan mengapa perselisihan ras dan etnik, imperialisme dan perang sering menyertai sentimen-sentimen nasionalis. Kaum nasionalis juga menganggap perang dan imperialisme sebagai hal yang bermanfaat dalam memalingkan perhatian publik dari masalah-masalah intern ke kejayaan dan prestasi bangsa. Contoh nasionalis abad 19 adalah sejarawan dan filosof Jerman, Heinrich von Treitschke (1834-1896), yang tulisan racist dan militarisnya memberikan inspirasi bagi Adolf Hitler (1889-1949) dan gerakan Nazi.

#### **2.2.4. Ekonomi Neoklasik**

Akar sejarah ekonomi neoklasik muncul dari keterbatasan *Radicalism* dan *Conservatism*. *Radicalism* menimbulkan ketakutan penyitaan properti swasta, sementara banyak yang menganggap *Conservatism* sebagai ancaman terhadap demokrasi dan modernisasi. Meskipun menolak terhadap ide *Radicalism* dan *Conservative*, *Political Economy* klasik tetap berpengaruh selama abad 19 karena beberapa alasan. *Pertama*, revisi klasik tentang meningkatnya kemiskinan dan menurunnya pertumbuhan gagal terwujud. *Kedua*, penggunaan para ekonom politik klasik karya Marx untuk menyerang kapitalisme menyebabkan ekonom politik mainstream mendisialisasikan diri dari Smith dan Ricardo. Akhirnya, kombinasi kelas kerja yang kuat dan masalah sosial yang menyertai industrialisasi menciptakan permintaan baru atas intervensi pemerintah untuk meningkatkan pendidikan, keamanan, kesehatan umum, dan jaminan pekerjaan. Dalam menghadapi tekanan itu, kebijakan *laissez-faire* semakin tidak populer.

Pada 1871, tiga pakar teori berikut secara simultan telah mengembangkan teori baru ini. Carl Menger (1840-1941) dari Austria, W. Stanley Jevons (1835-1882) dari Inggris dan Leon Walras (1834-1910) dari Switserlandia telah mengubah fokus *Political Economy* dari sifat klasik dengan distribusi dan pertumbuhan menjadi orientasi “neoklasik” yang hanya berkenaan dengan perilaku konsumen individu dan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di pasar-pasar kompetitif.

Untuk menekankan fokusnya pada pilihan individu, para pakar teori neoklasik telah mengubah nama bidang studinya. Jevons menunjukkan *Political Economy* sebagai “the old troublesome double-worded name of our science” dan mendesak para koleganya untuk menggantikan dengan istilah “Economics”. Sarannya banyak diterima, dan pada awal abad 20 ekonom neoklasik telah mencapai status dominan antara perspektif-perspektif yang bersaing dalam *Political Economy*. Para ekonom neoklasik berusaha membuat teori yang menyesuaikan keilmiahannya ilmu fisika. Untuk mencapai tujuan ini, mereka mengharapkan Matematika sebagai metode analitik untuk menerangkan pilihan produsen dan konsumen individu. Di bawah kondisi persaingan sempurna, individu terkait dalam jual beli yang saling menguntungkan sampai mereka mendapat kepuasan yang sebesar mungkin dari sumber daya dengan perintangannya. Dengan telah menunjukkan bahwa pasar bebas mengakibatkan efisiensi, para ekonom neoklasik banyak menegaskan resep klasik *laissez-faire* sambil menghindari ide-ide konflik kelas dan stagnasi ekonomi yang dapat ditolak.

Walaupun para ekonom neoklasik banyak berbagi nilai dan alat analisis yang sama, ketidakcocokan anatara para ekonom di Austria dan Inggris menimbulkan dua tradisi yang berbeda: Economics Austria dan Economics Cambridge. *Pertama*, Ekonom Austria niscaya dipengaruhi oleh iklim politik di negaranya selama akhir abad 19. Ketika Kerajaan Hapsburg ambruk, kelas kerja tumbuh semakin represif atau

menerima ide-ide sosialis. Di lingkungannya, sekelompok ekonom akademik di Vienna seperti Carl Menger, Friedrich von Wieser (1851-1926), dan Eugen von Bohm-Bawerk (1851-1914) telah berusaha menunjukkan daya penarik perekonomian pasar bebas tanpa inventarisasi pemerintah.

Di samping mempertahankan keunggulan kapitalisme, para ekonom Austria telah menjadi kritikus kasar akan marxisme dan sosialisme. Ludwig von Mises (1881-1973) mengklaim bahwa perencanaan sosialis akatnya tidak dapat mengumpulkan informasi yang memadai tentang ketersediaan sumber daya dan preferensi konsumen untuk mengizinkan kalkulasi harga yang sesuai untuk seluruh produk dan sumber daya. Akibatnya, kekurangan dan kelebihan komoditas yang berbeda-beda tak terelakkan dan akan mengganggu perekonomian sosialis dan pemborosan akan terjadi. Hanya kapitalisme yang memberikan insentif untuk mengumpulkan informasi yang diperlukan untuk pilihan-pilihan yang efisien dengan mengizinkan individu untuk mengambil hasil dari inovasi, inisiatif dan pengamatannya sendiri.

*Kedua*, berbeda dengan ekonom Austria, Stanley Jevons dan ekonom berikutnya di Cambridge University mengakui peran yang lebih bagi pemerintah. Walaupun dilakukan untuk melestarikan kebebasan individu, analisis kegagalan pasarnya memberikan penawaran bagi campur tangan pemerintah untuk memperbaiki kerja pasar. Yang menonjol dari para ekonom Cambridge awal yaitu Alfred Marshall (1842-1924), menentukan bahwa efisiensi ekonomi dapat ditinggalkan dengan memungut pajak industri dimana biaya rata-rata naik karena output berkembang dan penggunaan revenue untuk memberikan subsidi industri, seperti utilitas dan transportasi, dimana biaya rata-rata jatuh karena mereka lebih banyak melayani pelanggan.

Ekonom Cambridge lain, yaitu Arthur C. Pigou (1877-1959) telah mengembangkan analisis eksternalitas dimana pasar tidak mampu mengalokasikan sumber daya secara efisien karena tindakan orang yang satu atau perusahaan yang satu men-

ciptakan kerugian atau keuntungan yang tidak dicerminkan dalam harga pasar. Pigou merekomendasikan perpajakan tindakan yang menciptakan biaya eksternal dan subsidi untuk tindakan yang menciptakan manfaat eksternal. Karena eksternalitas melanda masyarakat, ruang lingkup untuk campur tangan pemerintah yang diciptakan oleh kegagalan pasar itu adalah sangat besar.

Pada 1933, ekonom Cambridge John Robinson (1903-1982) menunjukkan bahwa tidak adanya persaingan sempurna akan menyebabkan alokasi sumber daya dan eksploitasi pekerja yang tidak efisien. Dia mengatakan bahwa pemerintah mesti campur tangan untuk meningkatkan persaingan atau langsung merespon permasalahan yang disebabkan oleh kurangnya persaingan. Tiga tahun kemudian, kontribusi ekonomi Cambridge yang paling signifikan terjadi dengan klaim kuat John Maynard Keynes (1883-1946) bahwa kapitalisme *laissez-faire* cenderung pada pengangguran dan depresi. Untuk mengatasi masalah ini, dia mengusulkan kebijakan pemerintah aktif untuk merangsang pasar.

### **2.3. Ekonomi-Politik Modern**

Di bidang *Political Economy Modern*, ada empat perspektif besar: *Classical Liberalism*, *Radicalism*, *Conservatism*, dan *Modern Liberalism*. Keempat perspektif tersebut adalah sebagai berikut:

Perkembangan sejarah Classical Liberalism sangat berkaitan dengan sejarah pemikiran ekonomi, yang dimulai dengan *Political Economy* klasik, yang dilanjutkan dengan cabang ekonomi neoklasik Austria dan memuncak dalam berbagai bentuk pemikiran yang mutakhir, seperti ekonomi neo Austria, teori pilihan publik, ekonomi klasik baru, institusional baru, ekonomi konstitusional, libertarianisme, dan teori hak properti.

*Classical Liberalism* memandang masyarakat sebagai gregasi individu yang mandiri yang berusaha mengejar kepentingan pribadinya. Menurut paham ini, secara ideal semua

interaksi sosial harus terdiri dari pertukaran yang sukarela antara orang-orang dan setiap individu berhak bebas dari penggunaan kekuasaan yang sewenang-wenang. Fokusnya adalah pada pilihan individu sebagai pintu utama akibat sosial. Adapun pendukung mashab ini; Thomas Hobbes (1588-1579), Jhon Locke (1632-1704), Adam Smith (1723-1790), Thomas Malthus (1766-1834), Fridrich A. Hayek (1899-1992), dan Robert Noziek (1936).\*\*\*

### **Daftar Rujukan**

- Caporaso, James (1992) *Theories of Political Economy*: Cambridge University Press.
- Clark, Barry (1998) *Political Eeconomy A Comparative Approach*: Praeger Greenwood Publishers group Inc.
- Christensen, Terry. *Local Politics: Governing at The Grassroots*, Belmont. California: Publishing Company.
- Frieden, Jeffry (etl) (2000b) *The Method of Analysis: Modern Political Economy*. Dalam *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. H. 37-43 (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Klinken, Gerry Van (2007) *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*, Simultaneously Published in the USA and Canada.
- Lasswell, Harold D. (1936) *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- MacIntyre, Andrew (1991) *Business and Politics In indonesia*. Asian Stdies Association of Australia in Association with Allen & Unwin Sidney.
- Mas'oad, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru1996-1971 (Disertasi)*. Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES.

*Bab 3*

MODEL KEBIJAKAN  
EKONOMI-POLITIK



*Bab 3*

## MODEL KEBIJAKAN EKONOMI-POLITIK

Untuk memahami proses formulasi kebijakan sinergi di Indonesia sejak 2005 melalui penelaahan terhadap perpolitikan lokal di Riau melalui studi tentang formulasi kebijakan politik mengenai perkebunan Kelapa Sawit, kita harus mempunyai pengetahuan mengenai definisi dan model kebijakan. Karena itu dalam bab ini hendak diketengahkan beberapa konsep, definisi terkait kebijakan publik yang dapat mewarnai proses formulasi kebijakan Kelapa Sawit K2-I Riau 2005-2010. Secara lebih rinci bahasan tersebut meliputi: (A) Pengertian kebijakan dan proyek; (B) Beberapa model dalam kebijakan publik.

### **3.1. Pengertian Kebijakan dan Proyek**

Menurut Anderson (1979) kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah. Konsep kebijakan ini dianggap tepat oleh Winarno (2004) dan akan digunakan dalam tulisan ini karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada



apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu, konsep ini juga membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Konsep kebijakan sebagai arah tindakan dapat dipahami secara lebih baik bila dirinci menjadi beberapa kategori; (a) tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*), (b) keputusan-keputusan kebijakan (*policy decisions*), (c) pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*), (d) hasil-hasil kebijakan (*policy outputs*), dan (e) dampak-dampak kebijakan (*outcomes*). Tuntutan-tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu system politik. Tuntutan-tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat-pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu. Biasanya tuntutan-tuntutan ini diajukan oleh berbagai kelompok dalam masyarakat dan mungkin berkisar antara desakan secara umum bahwa pemerintah harus “berbuat sesuatu” sampai usulan agar pemerintah mengambil tindakan tertentu mengenai suatu persoalan.

Sementara itu, keputusan kebijakan (*policy demands*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan berupa program-program (Winarno, 2004). Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang. Sedangkan pernyataan-pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikuasi-artikuasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislative, perintah-perintah dan dekret presiden, peraturan-peraturan administrative dan pengadilan

maupun pernyataan-pernyataan atau pidato pejabat pemerintah yang menunjuk-kan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Hasil-hasil kebijakan (*outputs*) lebih merujuk kepada "manifestasi nyata" dari kebijakan-kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan menggunakan kalimat lain yang lebih sederhana, hasil-hasil kebijakan dapat diungkapkan sebagai apa yang dilakukan oleh suatu pemerintah dan keberadaannya perlu dibedakan dari apa yang dinyatakan oleh pemerintah untuk melakukan sesuatu. Di sini perhatian kita difokuskan pada masalah-masalah seperti pembayaran pajak, pembangunan jalan-jalan raya, penghilangan hambatan-hambatan perdagangan maupun pemberantasan usaha-usaha penyeludupan barang. Penyelidikan mengenai hasil-hasil kebijakan mungkin akan menunjukkan bahwa kebijakan dalam kenyataannya agak sangat berbeda dari apa yang tersirat dalam pernyataan-pernyataan kebijakan. Dengan demikian, kita dapat membedakan antara dampak-dampak kebijakan (*outcomes*) dengan hasil-hasil kebijakan (*outputs*).

Hasil kebijakan lebih bertumpu pada hasil nyata kebijakan, sedangkan dampak kebijakan lebih bersandar pada akibat-akibat pada masyarakat abai yang baik maupun yang buruk. Oleh karena kebijakan diartikan sebagai arah atau pola tindakan dari sejumlah aktor dalam mengatasi persoalan atau masalah, maka dalam prosesnya suatu kebijakan erat kaitannya dengan pengertian *program* dan *proyek*. Sebab tindakan atau kegiatan aktor atau sejumlah aktor sangatlah dinamis, berubah-ubah, baik dari dimensi waktu, volume maupun beragam dalam pengertian ilmu pengetahuan. Karena itu ketiga istilah ini sangat erat kaitannya, namun secara konseptual dapat dibedakan.

Soeharto (1999) menjelaskan bahwa proyek merupakan satu kegiatan sementara yang berlangsung dalam jangka waktu

terbatas, dengan alokasi sumber daya tertentu dan dimaksudkan untuk menghasilkan produk atau *deliverable* yang kriteria mutunya telah digariskan dengan jelas. Dari pengertian di atas, maka ciri-ciri pokok proyek adalah: (a) Bertujuan menghasilkan lingkup (*scope*) tertentu berupa produk akhir, (b) Dalam proses mewujudkan lingkup di atas, ditentukan oleh jumlah biaya, jadwal, serta kriteria mutu, (c) Bersifat sementara, dalam arti umumnya dibatasi oleh selesainya tugas, serta titik awal dan akhir ditentukan dengan jelas, dan d) Non-rutin, tidak berulang-ulang. Macam dan intensitas kegiatan berubah sepanjang proyek berlangsung.

Timbulnya suatu proyek dapat berasal dari beberapa sumber sebagai berikut: (1) Rencana pemerintah, misalnya proyek pembangunan prasarana, seperti jalan, saluran irigasi, bendungan, (2) permintaan pasar, hal ini terjadi bila suatu ketika pasar memerlukan kenaikan suatu produk dalam jumlah besar. Pemenuhan permintaan ini dipenuhi dengan jalan membangun sarana produksi baru, (3) dari dalam perusahaan yang bersangkutan. Hal ini dimulai dengan adanya desakan keperluan dan setelah dikaji dari segala aspek menghasilkan keputusan untuk merealisasikannya menjadi proyek. Misalnya proyek yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi kerja dan memperbaharui (modernisasi) perangkat dan sistem kerja lama agar lebih mampu bersaing, dan (4) kegiatan penelitian dan pengembangan.

### **3.2. Beberapa Model Kebijakan**

Menurut Partowidagdo (1999), model kebijakan adalah rekonstruksi bantuan untuk menata secara imajinatif dan mengintrepetasikan pengalaman-pengalaman kita tentang keadaan bermasalah (*problematic situation*) untuk mendiskripsikan, menjelaskan, dan meramalkan aspek-aspek terpilih dari keadaan bermasalah tersebut dengan maksud

memecahkan permasalahannya. Penggunaan model untuk kajian kebijakan sangat besar manfaatnya. *Pertama*, kebijakan publik merupakan proses yang kompleks, karena itu sifat model yang menyederhanakan realitas akan sangat membantu dalam memahami realitas yang kompleks itu. *Kedua*, sifat alamiah manusia yang tidak mampu memahami realitas yang kompleks tanpa menyederhanakan terlebih dahulu, maka peran model dalam menjelaskan kebijakan akan semakin berguna (Winarno, 2004). Lester dan Stewart mengemukakan ada dua model kebijakan yang paling baik, yaitu model elitis (*elite models*) dan model pluralis (*pluralism models*).

### **3.2.1. Model Elitis**

Model ini memiliki asumsi bahwa kebijakan publik dapat dipandang sebagai nilai-nilai dari elit yang memerintah. Argumen inti model ini adalah bahwa bukan rakyat atau “massa” menentukan kebijakan melalui tuntutan-tuntutan dan tindakan mereka, tetapi kebijakan ditentukan oleh elit yang memerintah dan dilaksanakan oleh pejabat-pejabat dan badan-badan pemerintah yang dibawahnya.

Thomas R. Dye dan Harmon dalam Winarno (2004) memberikan suatu ringkasan pemikiran menyangkut model ini, yakni (1) Masyarakat terbagi dalam suatu kelompok kecil yang mempunyai kekuasaan (*power*) dan massa yang tidak mempunyai kekuasaan. Hanya sekelompok kecil orang saja yang mengalokasikan nilai-nilai untuk masyarakat sementara massa tidak memutuskan kebijakan. (2) Kelompok kecil yang memerintah itu bukan tipe massa yang dipengaruhi para elite ini (*the ruling class*) biasanya berasal dari lapisan masyarakat yang ekonominya ekonomi tinggi. (3) Perpindahan dan kedudukan non-elite ke elit sangat lambat dan berkeseimbangan untuk memelihara stabilitas dan menghindari revolusi. Hanya kalangan non-elit yang telah menerima elit yang mendasar

yang dapat diterima ke dalam lingkaran yang memerintah. (4) Elit memberikan konsensus pada nilai-nilai dasar sistem dan pemeliharaan sistem. Misalnya di Amerika Serikat konsensus elit mencakup perusahaan individu. (5) Kebijakan publik tidak merefleksikan tuntutan-tuntutan massa, tetapi nilai-nilai elit yang berlaku. Perubahan-perubahan dalam kebijakan adalah secara incremental daripada secara revolusioner. Perubahan-perubahan secara incremental memungkinkan tanggapan-tanggapan yang timbul hanya mengancam sistem sosial dengan perubahan sistem yang relatif kecil dibandingkan bila perubahan tersebut didasarkan teori rasional komprehensif. (6) Para elit secara relatif memperoleh pengaruh langsung yang kecil dari massa yang apatis. Sebaliknya, para elit mempengaruhi massa yang lebih besar.

Namun demikian, walaupun model ini dapat sangat berguna untuk menjelaskan kebijakan yang berlangsung di negara-negara otoriter, tetapi model ini bersifat agak proaktif (Anderson, 1975). Dalam pandangan model ini, kebijakan merupakan produk elit, merefleksikan nilai-nilai mereka dan membantu tujuan-tujuan mereka. Walaupun salah satu dari tujuan-tujuan itu mungkin merupakan keinginan untuk memberikan kesejahteraan massa (Winarno, 2004).

### **3.2.2. Model Pluralis**

Menurut Winarno (2004) model pluralis lebih percaya pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi. Di negara-negara berkembang, model elitis akan cukup memadai untuk menjelaskan proses politik yang berlangsung, namun akan kesulitan dalam menjelaskan proses politik di negara yang mendasari diri pada sistem demokrasi, terlebih demokrasi pluralis seperti Amerika Serikat.

Pandangan-pandangan pluralis disarikan dari ilmuwan Robert Dahl dan David Truman. Pandangan-pandangan

pluralis dapat dirangkum dalam uraian berikut: (1) Kekuasaan merupakan atribut individu dalam hubungannya dengan individu-individu lainnya dalam proses pembuatan keputusan. (2). Hubungan-hubungan kekuasaan tidak perlu tetap berlangsung, hubungan-hubungan kekuasaan lebih dibentuk untuk keputusan-keputusan khusus. Setelah keputusan ini dibuat, maka hubungan-hubungan kekuasaan tersebut tidak akan nampak. Hubungan ini akan digantikan oleh seperangkat hubungan kekuasaan yang berbeda ketika keputusan-keputusan selanjutnya hendak dibuat. (3). Tidak ada perbedaan yang tetap diantara “elit” dan “massa”. Individu-individu yang berpartisipasi dalam pembuatan keputusan dalam suatu waktu tidak dibutuhkan oleh individu yang sama yang berpartisipasi dalam waktu yang lain. Individu masuk dan keluar dalam partisipasinya sebagai pembuat keputusan digolongkan menjadi aktif atau tidak aktif dalam politik. (4). Kepemimpinan bersifat cair dan mempunyai mobilitas yang tinggi, kesehatan merupakan asset dalam politik, tetapi hanya merupakan salah satu dari sekian banyak asset politik yang ada. (5). Terdapat banyak pusat kekuasaan di antara komunitas, tidak ada kelompok tunggal yang mendominasi pembuatan keputusan untuk semua masalah kebijakan. (6). Kompetisi dapat dianggap berada diantara pemimpin. Kebijakan publik lebih lanjut dipandang merefleksikan tawar-menawar atau kompromi yang dicapai diantara kompetisi pemimpin-pemimpin politik.\*\*\*

### **Daftara Rujukan**

- Mubyarto (1994) *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Soeharto, Iman (1999) *Manajemen Proyek, Konseptual sampai Operasional*, Erlangga, Jakarta.
- Partowidagdo, Widjayono (1999) *Memahami Analisis Kebijakan*, PPS ITB, Bandung.

- Hartono, Slamet (2005) *Pembangunan dan Kebijakan Pertanian*,  
Bahan Kuliah S3 UGM, Yogyakarta
- Winarno, Budi (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*,  
Media Presindo, Yogyakarta.
- Wiratmo, Masykur (2002) *Ekonomi Pembangunan*, Media  
Widya Mandala, Yogyakarta.

*Bab 4*

EKONOMI-POLITIK  
DALAM KONTEKS  
KEBIJAKAN  
PERKEBUNAN





*Bab 4*

## EKONOMI-POLITIK DALAM KONTEKS KEBIJAKAN PERKEBUNAN

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

Model formulasi kebijakan seperti apakah yang menghasilkan harmonisasi kebijakan, untuk itu dipelajari kasus formulasi kebijakan Kelapa Sawit K2-I Riau. Karena itu dalam bab ini hendak diketengahkan konteks sejarah, dan peluang

tantangan yang dapat mewarnai formulasi kebijakan Kelapa Sawit K2-I Riau 2005-2010. Secara lebih rinci bahasan tersebut meliputi; (A) Sejarah perkebunan di Riau; (B) Peluang dan tantangan Perkebunan Kelapa Sawit.

#### **4.1. Perkembangan Sosio-Politik Riau**

##### **4.1.1. Geografi dan Demografi**

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

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

Sementara itu, di daerah daratan terdapat 15 sungai, diantaranya ada 4 sungai yang mempunyai arti penting bagi

masyarakat Riau sebagai prasarana perhubungan, sumber air bersih, dan irigasi. Sebagian sungai pada saat ini sudah mengalami penurunan kualitas airnya, sebagai akibat pencemaran dari pembuangan limbah industri (Pemda Riau, 2003: 5). Diantara 4 sungai tersebut adalah: Sungai Siak dengan panjang 300 Km, Sungai Rokan mempunyai panjang 400 Km, Sungai Kampar dengan panjang 400 Km, dan Sungai Indragiri sekitar 500 Km. Adapun batas-batas wilayah Riau meliputi sebelah utara berbatasan dengan Selat Singapura dan Selat Melaka. Di sebelah selatan berbatasan Provinsi Jambi dan Selat Berhala, sebelah Timur dengan Laut Cina Selatan dan di sebelah barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Sumatera Utara.

Tahun 2000 dan 2001, Provinsi Riau dimekarkan menjadi 16 kabupaten/kota. Gambaran jumlah, luas dan ibu kota kabupaten/kota hasil pemekaran tersebut dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 4.1. Jumlah dan Luas Kabupaten/Kota Sesudah Pemekaran di Riau

No	Kabupaten-Kota		Luas (Km)	Ibukota
	Sebelum Pemekaran	Sejak 2000-2001		
A1	Bengkalis	Rokan Hilir	8.882	Bagan Siapi-api
A2		Bengkalis	11.614	Bengkalis
A3		Siak	8.423	Siak
A4		Dumai	1.727	-
A5	Kampar	Kampar	9.957	Bangkinang
A6		Rokan Hulu	6.164	Pasir pangaraian
A7		Pelalawan	11.988	Pangkalan Kerinci
A8	Indragiri Hulu	Indragiri Hulu	8.148	Rengat
A9		Kuantan Singingi	7.656	Taluk kuantan
A10	Indragiri Hilir	Indragiri Hilir	11.606	Tembilahan
A11	Pekanbaru	Pekanbaru	446	-
B1	Kepulauan Riau	Kepulauan Riau	2.940	Tanjung Pinang
B2		Kepulauan Natuna	2.724	Natuna
B3		Karimun	841	Karimun
B4		Batam	1.525	-
B5		Tanjung Pinang	70	-

Sumber: Riau Dalam Angka 2007, Master Plan Riau 2020

Sejak tahun 2001, Kabupaten Kepulauan Riau dengan ibukota Tanjung Pinang memisahkan diri dan membentuk Provinsi Kepulauan Riau. Provinsi baru ini memiliki tiga kabupaten, yaitu Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Karimun dan Kota Batam. Setelah pemekaran Provinsi Kepulauan Riau, luas wilayah Provinsi Riau berubah dari 329.867,61 Km<sup>2</sup> menjadi 111.228,65 Km<sup>2</sup>. Luas daratan Provinsi Riau menjadi 89.757,85 Km<sup>2</sup> (80,70%), sedangkan luas wilayah lautan menjadi 21.470,80 Km<sup>2</sup> (19,30%). Wilayah laut ini sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 terdiri dari wilayah laut kabupaten dan kota sejauh 4 mil dari garis pantai, wilayah laut provinsi 4-12 mil dan wilayah laut negara di atas 12 mil (Bappeda Riau dan PT. Transfera, 2007: 8).

Secara demografis, di Provinsi Riau sekurang-kurangnya terdapat sepuluh etnik suku, dimana etnik yang dianggap asli adalah Suku Melayu. Adapun kesepuluh suku tersebut adalah Melayu, Jawa, Minangkabau, Batak, Bawean, Bugis, Banjar, Buton, Flores, dan etnik keturunan Cina. Suku Melayu di daerah ini merupakan warisan dari salah satu Kerajaan Melayu. Sejalan dengan perkembangan pembangunan selama otonomi daerah terutama sub-sektor perkebunan Kelapa Sawit jumlah penduduk bertambah sedemikian pesat. Migrasi penduduk dari luar Riau tersebut umumnya didorong oleh alasan ekonomi (Pemda Riau, 2003: 23). Dari data penduduk BPS tahun 2000 tercatat 206.514 orang masuk ke Riau berasal dari Sumatera Utara, Sumatera barat, Jawa Tengah, dan daerah lainnya.

Dari Sensus BPS tahun 1990 jumlah penduduk Riau berjumlah 3.278.807 orang yang terdiri dari 1.680.670 laki-laki dan 1.598.137 perempuan. Dalam perkembangannya selama sepuluh tahun, pada sensus penduduk 2000 jumlah penduduk Riau bertambah menjadi 4.733.948 jiwa dengan rincian 2.405.283 laki-laki dan 2.328.665 perempuan. Dari data penduduk ini terlihat bahwa selama tahun 1990-2000 penduduk Riau telah tumbuh rata-rata 3,79 % setahun. Laju

pertumbuhan penduduk Riau ini adalah angka pertumbuhan yang tertinggi di Indonesia. Selanjutnya berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2002 penduduk Riau berjumlah 5.307.863 orang dan pertumbuhan penduduk menurun menjadi 3,73 % rata-rata pertahun dibandingkan tahun 2001. Kepadatan penduduk adalah 56 jiwa per Km2. Jumlah penduduk Riau yang relatif besar dengan wilayah relatif mudah dijangkau merupakan pasar yang baik bagi berbagai hasil industri termasuk komoditi Kelapa Sawit. Kondisi ini akan mendorong pula para pemilik modal untuk menanamkan modalnya. Untuk memberikan gambaran tentang perkembangan penduduk sepanjang 2005-2010 dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 4.2. Jumlah dan Kepadatan Penduduk Provinsi Riau Tahun 2005-2010

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	Pertumbuhan	Kepadatan (Jiwa/Km2)
1998	4.122.146	(1990-2000)	44
1999	4.212.796	3,84	44
2000	4.755.176	-	50
2001	4.901.242	(2000-2002)	52
2002	5.307.863	3,73	56
2003	4.125.295	3,8	58
2004	4.491.393	3,9	
2005	4.614.930	3,94	
2006	4.764.205		50,29

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

#### 4.1.2. Politik dan Pemerintahan

Riau dibentuk menjadi provinsi setelah Pemerintah Pusat membagi Provinsi Sumatera Tengah menjadi tiga provinsi melalui Undang-undang Darurat No. 19 Tahun 1957, tanggal 9 Agustus 1957<sup>1</sup> ([http: id.wikipedia.org/wiki/Sejarah Riau](http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Riau)).

<sup>1</sup> Ketiga Provinsi itu terdiri dari Sumatera Barat, Jambi, dan Riau. UU Darurat No. 19 Tahun 1957 kemudian diundangkan dalam UU No. 61 Tahun 1958. Lihat juga Ediruslan PE Amanriza. 2001. *Warisan Riau: Tanah Melayu Indonesiaia Yang Legendaris* Yayasan Warisan Riau: Pekanbaru.

Proses pembentukan daerah ini berlangsung dalam arena pergulatan kepentingan yang melibatkan sejumlah aktor Pusat dan Daerah. Para aktor lokal berjuang dalam waktu yang cukup panjang yaitu sekitar 6 tahun dari tanggal 17 November 1952 sampai 5 Maret 1958. Dalam kaca Pemerintah Pusat, Riau memiliki karakteristik kondisi geografis yang strategis dan kandungan SDA yang melimpah. Kendali terhadap Riau bisa dipegang Pusat bila Gubernur Riau ditentukan oleh Jakarta dan mendapat kepercayaan sepenuhnya dari Pemerintah Pusat (Rauf, 2002: 33). Sementara itu, aktor dan masyarakat Riau memiliki keinginan kuat agar kekayaan SDA yang ada dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk mewujudkan perjuangan itu, para aktor ini berharap putra-putri terbaik daerah dapat memimpin pemerintahan di Riau. Dalam kondisi seperti inilah, berlangsung tarik menarik kepentingan yang berbenturan berkaitan SDA antara para aktor di Riau.

Pada awal pembentukannya, Provinsi Riau memiliki luas 329.867 Km<sup>2</sup> yang terdiri atas daratan 94.561,6 Km<sup>2</sup> dan luas lautan 235.306 Km<sup>2</sup>.<sup>2</sup> Di daerah ini terdapat 3.214 pulau besar dan kecil dengan panjang pantai timur 1.800 mil. Provinsi ini berada di Selat Malaka dan berseberangan dengan Singapura sebagai pusat perdagangan dunia. Selain itu, Riau memiliki luas kawasan pasang surut 3,92 juta Ha, dan kawasan hutan 9,2 juta Ha. Provinsi ini amat kaya SDA. Tahun 1977, produksi pertambangan minyak bumi 943.500,45 barel/hari, Gas bumi 349.820.90 MCSF/hari, Timah 6.690.50 ton, Bouksit 808.749.00 ton, granit 2.527.398.48 M<sup>3</sup>, dan pasir 2.620.250.00 M<sup>3</sup>,<sup>3</sup>

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

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

dan potensi perairannya. Berbagai SDA ini tersebar ke dalam wilayah swatantra tingkat II: Bengkalis, Kampar, Indragiri, Kepulauan Riau, termaktub dalam UU No. 12 Tahun 1956 dan Kotapraja Pekanbaru termaktub dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1956.

Berdasarkan Keputusan Presiden tanggal 27 Februari 1958 No. 258 diangkatlah Mr. S.M. Amin sebagai Gubernur Riau pertama yang berkedudukan di Tanjung Pinang. Pelantikan gubernur ini dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri yang diwakili oleh Sekretaris Jenderal (Sekjen) Mr. Sumarman. Pelantikan ini dilakukan di tengah-tengah klimaks pemberontakan Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia (PRRI) di Sumatera Tengah. Dalam masa PRRI ini, Pemerintah Daerah Riau yang baru terbentuk banyak mencurahkan perhatian dalam memulihkan keamanan di Riau. Sejalan terjadinya pemberontakan PRRI, kondisi perekonomian Riau pada waktu itu semakin tidak menentu. Lalu lintas atau distribusi barang yang diperlukan masyarakat terutama di pulau-pulau tersendat. Pemda pada waktu itu secara perlahan-lahan mengatasinya dengan cara mendistribusikan barang melalui para pedagang Karet dan kelapa yang berdagang ke daerah-daerah yang membutuhkan di Riau.

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

Dalam kaitan pembangunan perkebunan kelapa sawit,



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

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

Tabel 4.3. Jumlah dan Luas Kabupaten/Kota Sesudah Pemisahaan Provinsi Riau Kepulauan

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

Sumber: BPS Riau Dalam Angka, 2007, 2009

Sementara itu, dalam pelaksanaan Pemilu 1999 di Riau opini dan isu-isu terhadap krisis kredibilitas pemerintah memuncak pada saat penyelenggaraan kampanye parta-partai

politik selama dua minggu. Suasana politik pada saat kampanye yang mulai memanas memang cukup mengkhawatirkan. Karena kondisi ini sangat rentan terhadap tindak kekerasan (Pemda Riau, 2003: IV-4). Pelaksanaan Pemilu 1999 di Riau telah menghasilkan perolehan kursi parpol sebagaimana tampak dari tabel berikut ini:

Tabel 4.4. Rincian Perolehan Kursi Parpol Hasil Pemilu 1999 di DPRD Provinsi Riau

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

Sumber: Badan Infokom Provinsi Riau, 2003

Dalam tahun 1999-2005 gelombang unjuk rasa yang terjadi di Riau mengalami peningkatan. Kondisi ini dibaca sebagai masa dimana masing aktor yang sebelumnya tidak mampu merumuskan kepentingannya. Namun setelah era reformasi 1999, mendadak kelompok-kelompok lokal berani menyampaikan aspirasi, kritik, dan pendapat. Dalam kondisi seperti itu, penyampaian aspirasi elit atau kelompok masyarakat tidak tertutup kemungkinan terjadi benturan kepentingan dalam bentuk anarkhis disamping bentuk-bentuk penyampaian pendapat yang bersifat damai. Untuk memberikan gambaran sifat dan jumlah unjuk rasa di Riau dalam pada awal era reformasi dapat dilihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 4.5. Perkembangan Jumlah LSM di Provinsi Riau

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

Sumber: Badan Infokom Provinsi Riau, 2003

Selain itu, sejak lahirnya UU No. 9 Tahun 1998 tentang Kemerdekaan untuk Menyampaikan Pendapat, perkembangan jumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di Provinsi Riau mengalami peningkatan. Kondisi ini menandai peningkatan kemampuan masyarakat daerah dalam mengorganisir diri, baik yang tergabung dalam paguyuban, pemuka agama, tokoh adat, maupun perkumpulan sosial lainnya. Para tokoh kelompok lokal ini dapat saling bekerjasama dan berkoalisi dalam memperjuangkan kepentingan kelompoknya kepada Pemda. Sehingga fungsi pengawasan masyarakat terhadap Pemda dapat berjalan lebih baik dibanding masa sebelum 1999. Proses akumulasi kepentingan kelompok ini menambah dinamika proses politik lokal pada waktu itu.

## 4.2. Ekonomi-Politik Perkebunan Kelapa Sawit

### 4.2.1. Sejarah Perkebunan di Riau

Perkebunan Kelapa Sawit sebagai usaha bisnis mulai dikembangkan di Riau tahun 1975/1976. Usaha ini dikembangkan oleh Perkebunan Besar Swasta PT. Plantagen-AG saat ini diambil alih PT. Tunggal Perkasa Plantations Air Molek. Perkebunan kelapa sawit ini memiliki luas sekitar 1000 Ha (Hidayat, 2006: 72). Sesuai dengan hasil penelitian Pusat Penelitian Kelapa Sawit Marihat Medan tahun 1979 yang merekomendasikan bahwa Provinsi Riau sangat potensial bagi pengem-

bangun perkebunan Kelapa Sawit karena didukung oleh jenis tanah maupun faktor iklim. Sejak Pelita III perkebunan Kelapa Sawit berkembang dengan pesat di Riau yang melibatkan sejumlah aktor negara dan masyarakat.

Kebijakan pengembangan perkebunan Kelapa Sawit di Riau pada awalnya dilaksanakan dalam bentuk perusahaan Perusahaan Swasta Negara Perkebunan. Adapun perusahaan-perusahaan negara yang memulai pembangunan kelapa sawit di Riau, yaitu PNP/PTP II, IV, dan V. Dalam melaksanakan kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Riau tersebut, perusahaan-perusahaan negara perkebunan ini memilih pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR), baik PIR BUN/NES maupun PIR-Trans. Konsep pembangunan perkebunan Kelapa Sawit pola PIR ini menempatkan perusahaan perkebunan sebagai inti dan masyarakat petani/pekebun sebagai plasma. Melalui pola ini perusahaan berfungsi membina dan membimbing petani pekebun dalam meningkatkan produktivitas Kelapa Sawit. Untuk mencapai tujuan tersebut pemerintah bekerja sama dengan sejumlah Perusahaan inti antara lain, PT. Inti Sawit Subur, PT. Buana Lestari, PT. Wanasari Nusantara, dan PT. Surya Brata-sena Palantation. Selanjutnya, dalam hal pendanaannya pola pengembangan kelapa sawit PIR BUN/NES didanai oleh Bank Pembangunan Asia. Sedangkan Pola PIR-Trans memanfaatkan dana Kredit Likuiditas Bank Indonesia (KLBI).

Program PIR ini berhenti setelah Bank Indonesia menutup Skim Kredit PIR-Trans. Akan tetapi meskipun Bank Indonesia menutup skim kredit, pembangunan Kelapa Sawit terus berlanjut dengan dikembangkannya pola Kredit Koperasi Primer untuk Anggota (KKPA). Melalui pola ini terdapat 23 perusahaan mitra koperasi yang mengelola KKPA. Luas perkebunan Kelapa Sawit yang dikembangkan dengan pola KKPA adalah 141579 Ha dengan jumlah kepala keluarga 6.18276 Ha (Hidayat, 2006: 72-73). Masyarakat Riau yang tidak ikut serta dalam pola PIR dan KKPA mengembangkan

perkebunan Kelapa Sawit dengan pola swadaya. Namun secara teknis pola swadaya masih tertinggal, sehingga diperlukan perhatian pemerintah.

Menurut data tahun 2004 luas kebun swadaya di Riau sekitar 6.18276 Ha (Hidayat, 2006: 73). Dalam perkembangannya, kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Riau meningkat pesat seiring dengan permintaan pasar lokal, domestik dan internasional. Menghadapi peluang permintaan pasar itu, Pemda Riau sejak tahun 2001 mengembangkan konsep kebijakan pembangunan Kelapa Sawit lokal melalui Program Ekonomi Kerakyatan (PEK). Program ini didanai oleh Anggaran Pembangunan Belanja Daerah (APBD), baik APBD Provinsi ataupun Kabupaten/Kota di Riau. Sejak tahun 2005 kebijakan pengembangan perkebunan Kelapa Sawit lokal ini dimasukkan ke dalam bahagian Program K2-I (Kemiskinan, Kebodohan, dan Infrastruktur). Tujuannya adalah mewujudkan perkebunan Kelapa Sawit rakyat yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui melalui pendapatan. Pada akhirnya akan membantu dalam mengatasi permasalahan kemiskinan, kebodohan dan menambah infrastruktur pembangunan di masa depan.

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

Jika kebijakan diartikan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan (Anderson, 1979), maka di Riau secara normative terdapat sejumlah kebijakan pembangunan bidang perkebunan yang dirumuskan berdasarkan visi dan misi pembangunan perkebunan Provinsi Riau yaitu, “terwujudnya kebun untuk kesejahteraan masyarakat Riau tahun 2020”. Kebijakan-kebijakan tersebut adalah : (a). Memantapkan penataan ruang untuk pengembangan Kawasan Industri Masyarakat Perkebunan (KIMBUN) secara bijaksana yang dapat mendukung keadilan ekonomi, ketahanan sosial budaya dan kelestarian lingkungan hidup. (b). Mengoptimalkan fungsi kebun baik secara ekonomi, sosial maupun ekologi, sehingga pembangunan perkebunan bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan. (c). Meningkatkan partisipasi masyarakat dan pemberdayaan petani dalam pembangunan perkebunan serta pengembangan iklim usaha yang kondusif. (d). Membangun perkebunan yang berkebudayaan industri, dengan landasan efisien, produktivitas, dan berkelanjutan yang memberikan jaminan kehidupan rakyat yang lebih baik sejalan dengan otonomi daerah.

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

perkebunan sebagai “*leading sector*” dalam mencapai pertumbuhan ekonomi.

Luas areal kebun yang sudah dibangun di Riau mencapai seluas 1.211.438 Ha (47,59 %) dengan produksi 2,6 juta ton yang dimiliki oleh petani seluas 490.847 ha sedangkan sisanya dikuasai oleh PBS baik yang ber-Hak Guna Usaha (HGU) maupun sebagai inti. Untuk lebih rincinya realisasi pembangunan perkebunan Riau lima komoditi utama termasuk Kelapa Sawit tahun 2002 adalah sebagai berikut: (1). Kelapa Sawit 1.211.438 Ha (47,59%), (2). Kelapa 672.736 Ha (26,43%), (3). Karet 564.112 Ha (22,16%), dan (4). Aneka Tanaman 97.020 Ha (3,82%). Penyebaran komoditi Kelapa Sawit di Riau terdistribusi di Kabupaten Kampar seluas 234.719 Ha (19,38%), Kabupaten Rokan Hulu seluas 193.545 Ha (15,98%), dan Kabupaten Pelalawan seluas 173.063 Ha (14,23%).

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

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

Di Provinsi Riau, penyerapan tenaga kerja melalui pembangunan sub sektor perkebunan termasuk perkebunan sawit dinilai cukup berarti misalnya jumlah tenaga kerja pada tahun 2002 berjumlah 1.173.750 tenaga kerja. Kondisi ini menunjukkan telah terjadi peningkatan penyerapan tenaga kerja dibandingkan tahun 2001 sebesar 84.250 tenaga kerja atau naik 7,73% yang tersebar di seluruh pengembangan perkebunan di Provinsi Riau. Hal ini terjadi menurut Dinas Perkebunan Riau sebagai akibat, pertama adanya pengembangan areal perkebunan maupun tumbuhnya pabrik yang mengolah hasil perkebunan. Apabila dibandingkan dengan penyerapan tenaga kerja tingkat nasional tahun 2002 sebesar 8.667.515 tenaga kerja berarti 13,54% dipenuhi dari Riau sektor perkebunan.

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

Dari data tersebut terlihat bahwa setelah otonomi daerah terjadi penambahan pabrik pengolahan Kelapa Sawit sebanyak 11 unit dengan kapasitas 515 ton TBS/jam atau naik 19,66%. Khusus penyebaran pabrik pengolahan Kelapa Sawit pada tahun 2002 terbesar berada di Kabupaten Kampar sebanyak 18 unit (25,35%) dengan kapasitas 795 ton TBS/jam (25,36%), Kabupaten Rokan Hilir 12 unit (16,90%) dengan kapasitas 540 ton TBS/jam (17,22%), dan Kabupaten Siak serta Rokan Hulu



masing-masing 9 unit (12,68%) dengan kapasitas 420 ton TBS/jam (13,40%).

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

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

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

Secara nasional, 36,93% luas kelapa sawit berada di Riau dan yang terluas di Indonesia. Tahun 2005 luas kebun kelapa sawit ini bertambah menjadi 1,6 juta ha dan tetap terluas di Indonesia (<http://www.riautribune.com>). Luas lahan kelapa sawit ini tersebar di beberapa kabupaten di Riau. Luas lahan kelapa sawit per kabupaten tersebut adalah sebagai berikut; Kampar seluas 234.719 ha (19,38%), Rokan Hulu seluas 193.545 ha (15,98%), Pelalawan seluas 173.063% (14,29%).

Sejalan pertambahan luas lahan di atas, tahun 2001 produksi komoditi Kelapa Sawit di Riau sebesar 2.645.844 ton. Tahun 2002 produksi menjadi 3.885.276 ton, 2003 sebesar 3.832.228. ton, 2004 meningkat menjadi 3.386.801 ton, dan tahun 2007 produksi meningkat menjadi 3.931.619 ton. Hasil produksi kelapa sawit ini adalah 33,73% dari seluruh produksi sawit nasional sekitar 8.544.448 ton. Tahun 2004 produksi kelapa sawit naik (CPO) sebesar 3.387.801 ton. Sentra produksi komoditas kelapa sawit Riau terbesar di wilayah Kabupaten Siak sekitar 776.863 ton atau 23% dari total produksi CPO Riau. Selanjutnya, kabupaten Kampar 679.125 ton atau 20% dari total produksi dan Kabupaten Indragiri Hulu 465.366 ton atau 14% dari keseluruhan produksi CPO Riau (Bapeda Riau, 2006:5).

Sebahagian besar hasil produksi Kelapa Sawit tidak langsung dijual kepada konsumen, tetapi harus melalui proses pengolahan menjadi bahan setengah jadi. Sampai dengan tahun 2004 jumlah pabrik pengolahan kelapa sawit (PKS/ PKO) di Riau secara keseluruhan berjumlah 110 unit. Dari tahun 2000 hingga 2004 terjadi peningkatan jumlah pabrik sebanyak 29 unit. Kabupaten yang terbanyak memiliki PKS adalah Kampar sebanyak 24 unit. Kemudian Kabupaten Rokan Hilir sebanyak 17 unit PKS. Kabupaten Pelalawan dan Siak sebanyak 15 unit PKS. Kabupaten Kuantan Singingi 11 unit PKS, Kabupaten Indragiri hulu sebanyak 7 unit, dan Kabupaten Indragiri Hilir 3 unit PKS. Seiring percepatan pertumbuhan

perkebunan Kelapa Sawit di Riau, daerah ini terus mengembangkan usaha kelapa sawit antara lain melalui program pengentasan kemiskinan, kebodohan, dan infrastruktur (K2I).

#### **4.2.2. Sejarah Perkebunan K2-I**

Perkebunan K2-I adalah kawasan lahan yang dibangun oleh Pemda Riau bersama perusahaan pengembangan perkebunan, dimana pesertanya masyarakat lokal yang ditetapkan dengan Keputusan Bupati sebagai penerima hak pemilikan kebun.<sup>4</sup> Menurut Pemda Riau, kebijakan lokal ini dilatarbelakangi oleh kondisi kemiskinan, ketertinggalan pendidikan sumberdaya manusia (kebodohan) dan kelangkaan infrastruktur sosial ekonomi (yang disingkat K2-I). Dalam menghadapi tantangan itu, rezim Rusli Zainal mengklaim diri membuat kegiatan-kegiatan pengentasan kemiskinan satu diantara kebijakan itu adalah perkebunan Kelapa Sawit K2I tahun 2005.

Tahun 2005 penduduk Riau berjumlah 4.614.930 jiwa dengan pertumbuhan 3,8%. Berdasarkan hasil penelitian Balitbang Provinsi Riau tentang jumlah masyarakat miskin di Riau tahun 2004 yaitu sebesar 1.008.163 orang atau 22,19% tergolong miskin. Sementara itu, jumlah rumah tangga miskin 231.508 keluarga (23.68%) dari 4.543.584 orang penduduk

---

<sup>4</sup> Lihat 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 di luar kawasan perkebunan.

Provinsi Riau.<sup>5</sup> Berbeda dengan data kemiskinan yang dikeluarkan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) Riau menyatakan bahwa ± 42 % penduduk Riau adalah penduduk miskin. Sementara itu, pada tahun 2004 BPS Provinsi Riau mengeluarkan informasi kemiskinan bahwa terdapat 658,6 ribu penduduk miskin (14,67%) dari seluruh jumlah penduduk Riau.<sup>6</sup> Adapun secara rinci data BPS tentang kemiskinan tersebut dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel.4.6. Jumlah Penduduk Miskin di Provinsi Riau Tahun 2009

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

Sumber : Humas Pemda Riau, 2009

Formulasi kebijakan lokal K2-I bidang perkebunan terinspirasi juga oleh realitas sosial dalam kaitan kualitas SDM di

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

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

Provinsi Riau masih cukup rendah. Tahun 2005, terdapat 54,76 % penduduk yang sampai tingkat SD. Penduduk usia 10 tahun keatas yang berpendidikan SD dan tak tamat SD sebanyak 54,23 %. Dilihat dari angka kelulusan perguruan tinggi juga masih rendah yaitu sekitar 3,44 %. Kondisi ini memperlihatkan rendahnya standar keahlian dan keterampilan tenaga kerja yang berpengaruh pada rendahnya produktifitas. Selain itu, kelangkaan SDM itu ditunjukkan pula oleh terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan. Jumlah Bangunan SD/MI rusak berat 22 %. Jumlah Bangunan SD/MI rusak ringan 18,75%. Kemudian, Guru Pendidikan Dasar sekitar 15.000 orang untuk provinsi yang luasnya 107.932,71 Km<sup>2</sup> tersebar kedalam 9 Kabupaten & 2 Kota 148 Kecamatan dan 1.500 Desa/Kelurahan.<sup>7</sup>

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

Menghadapi kondisi ini, Pemda Riau berharap melalui dana APBD Provinsi Riau, selain pembangunan dan peningkatan jalan dan jembatan secara komprehensif juga dilakukan pembangunan jalan dan jembatan yang mendukung aksesibilitas masyarakat dan investasi menuju wilayah perkebunan. Kemudian, melalui Program dan Budget Sharing Pemerin-

<sup>7</sup> *Ibid*, Humas Pemda Riau, Data Ekspos Gubri dengan DPR-RI, 2007

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

tahan Provinsi dan Kabupaten/Kota dilakukan pembangunan Infrastruktur pedesaan khususnya jalan dan jembatan dengan melaksanakan pembangunan perkebunan Kelapa Sawit. Sesuai standar teknis yang disepakati pembangunan infrastruktur yang diperlukan dalam pembangunan kebun Kelapa Sawit seperti jalan/jembatan dan gorong-gorong.

Data sensus Pertanian tahun 2005, diketahui bahwa 24% rumah tangga miskin di Riau 70 % diantaranya bekerja pada sektor pertanian dan berada di daerah pedesaan.<sup>9</sup> Data ini menggambarkan secara umum bahwa sektor pertanian menjadi basis materiil kemiskinan di Riau. Sehingga sudah barang tentu fenomena kemiskinan ini ikut melatarbelakangi munculnya ide kebijakan kebun K2-I di Riau. Selain itu, gagasan kebun K2-I yang dikembangkan dipicu oleh adanya lahan tidur yang dikuasai oleh perusahaan sekitar 860.000 ha. Lahan tidur ini diharapkan Pemda dan Elit lokal dapat dijadikan lahan yang mendukung pelaksanaan program Kebun Kelapa Sawit K2-I. Gagasan pemanfaatan lahan ini sejalan dengan pernyataan Pemerintah Pusat melalui Dirjenbun.<sup>10</sup>

Pernyataan di atas sejalan dengan data lahan seluas 600-800.000 Ha eks Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang habis masa izinnnya di Riau. Lahan ini terkesan dibiarkan oleh Pemda. Pada hal lahan ini telah memberikan dampak sosial bagi masyarakat tempatan. Dampak lahan eks HPH diantaranya adalah terbukanya kemungkinan terjadinya kebakaran lahan dan hutan . Setiap tahun terjadi bencana asap di Riau. Hal ini terbukti dari data temuan Riau Pos bahwa hutan dan lahan yang terbakar sebanyak 1,7 juta hektar.<sup>11</sup> Sebahagian titik api

<sup>9</sup> Sensus Pertanian tahun 2003.

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

<sup>11</sup> *Riau Pos*, Januari 2007.

teridentifikasi terjadi di lokasi Hutan Tanaman Industri (HTI) seluas 46.179 ha. Perkebunan kelapa sawit seluas 41.370 ha, dan hutan produksi (HPH) seluas 38.637 ha. Bulan Juli 2006, yang terbakar 84.204 ha. Kawasan hutan lindung tesso Nilo yg terbakar 2591 ha. Agustus 2006, taman nasional Tesso Nilo, yg terbakar 4.288 Ha.<sup>12</sup> Mengapa kebakaran hutan dan lahan terjadi? Menurut WWF-Riau disebabkan perencanaan pembangunan yang terfokus pada industri kehutanan dan perkebunan kelapa sawit skala besar. Sehingga tuntutan akan keberadaan lahan semakin tinggi, sementara lahan pertanian terabaikan.

Sudah barang tentu, kebijakan kebun K2-I tidak lepas dari pertimbangan prospek pasar kelapa sawit di tingkat domestik dan dunia. Permintaan dan penawaran akan komoditi kelapa sawit terus meningkat. Sebelum krisis, prospek bagi subsektor kelapa sawit di Indonesia nampak amat cerah, terutama sektor swasta, diharapkan dengan cepat memperluas areal karena beberapa alasan.<sup>13</sup> *Pertama*, proses produksi CPO di Indonesia amat efisien. Karena hasil dari pohon relatif tinggi<sup>14</sup> dan adanya potensi panen sepanjang tahun. Faktor-faktor tersebut ditambah tenaga kerja yang murah, iklim dan kondisi tanah yang menguntungkan terutama di Sumatera. Kemudian, persepsi bahwa Indonesia (termasuk Riau) memiliki banyak lahan yang belum dikembangkan, membuat biaya produksi minyak sawit lebih murah daripada minyak makan lainnya. *Kedua*, dari perspektif investor, pasar CPO domestik dan Internasional nampak menjanjikan. Sebelum krisis ekonomi mendera Indonesia, kelapa sawit diproyeksikan akan meng-

---

<sup>12</sup> *Ibid*, Riau Pos, 6 Januari 2007.

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

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

gantikan minyak biji kedelai sebagai minyak yang paling banyak dikonsumsi di dunia tahun 2000.<sup>15</sup> *Ketiga*, pemerintah mewujudkan komitmennya pada subsektor minyak kelapa sawit dengan memberikan banyak insentif bagi investor domestik maupun asing. Tepat sebelum krisis, pemerintah telah menurunkan pajak ekspor bagi produk CPO dari pajak progresif menjadi 5 %, mempromosikan pengembangan kelapa sawit di Indonesia bagian timur melalui program KKPA, dan mengalokasikan lahan yang luas bagi pengembangan kelapa sawit.<sup>16</sup>

Di Riau, kebutuhan Pasar CPO pada tahun-tahun akan datang tetap tinggi. Begitu juga keperluan akan biofuel juga akan tinggi. Ini didorong oleh kebijakan pemerintah melalui Perpres No. 5 Tahun 2005 tentang Kebijakan Energi Nasional dan Inpres No. 1 Tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (Biofuel) sebagai bahan bakar lain. Inpres ini akan mendorong pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit besar-besaran di daerah. Berdasarkan RTRW Riau Perda No. 10 Tahun 1994 disebutkan bahwa potensi areal perkebunan seluas 3.133.398 Ha. Berdasarkan data Disbun Riau tahun 2005 luas lahan perkebunan Kelapa Sawit 1.340.035 Ha. Adapun produksi CPO sebesar 3.386.801 ton, jumlah PKS 118 unit dan nilai investasisebesar Rp. 47,312 trilyun.<sup>17</sup>

---

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

<sup>16</sup> *Ibid*,Casson. 2000. h. 280.

<sup>17</sup> Disbun Riau, 2005.



Tabel.4.7. Luas Areal Berbagai Komoditas Perkebunan dan Penyebarannya pada Kabupaten/Kota sampai dengan Tahun 2005

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

Sumber: Disbun Riau, 2005

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa ide kebijakan kebun kelapa sawit K2-I dipicu dalam jangka panjang oleh berbagai kepentingan ekonomi. Hal ini tampak jelas dari tujuan kebijakan ini yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat lokal dan meningkatkan devisa negara. Namun, dalam implementasi Kebun Kelapa Sawit K2I, kepentingan ekonomi kelompok jangka panjang berhimpitan dengan kepentingan politik Elit lokal jangka pendek. Sejauh ini tampak dari keterlibatan para aktor, jaringan, arena, dan koalisis yang ada dalam runag lingkup Kebun sawit K2-I. Adapun ruang lingkup proses Kebun kelapa sawit K2-I yang diperdebatkan meliputi antara lain; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Ruang lingkup kerja pengembangan Kenun kelapa sawit K2I meliputi; penentuan calon lahan dan calon Petani, penentuan pengembang, penentuan pola dan mekanisme kegiatan, penentuan pagu kredit penilaian fisik kebun, pengalihan

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

Isu kebijakan perkebunan K2-I sudah bergulir sekitar tahun 2004. Dalam banyak hal ide kebijakan lokal ini dapat dibaca sebagai upaya menyelesaikan persoalan-persoalan konflik (termasuk konflik pertanahan) yang cenderung meningkat pada waktu setelah 1999. Setidaknya dalam tahun 1998-2005 terdapat 53 kasus tumpang tindih antara HPH dengan HTI, 150 antara HTI dengan perkebunan sawit, 33 kasus antara HPH dengan perkebunan, dan 9 kasus tumpang tindih lahan antara HPH dan HTI.<sup>19</sup>

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

---

kebun ke petani, dan pembagian tugas antara propinsi dan kabupaten serta pembebanan resiko.

<sup>19</sup> *Ibid*, Zulfahmi, 2007.

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

Tabel 4.8. Kontribusi Pendapatan dari Perkebunan Kelapa Sawit

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

Sumber: GAKPI dan Data Olahan, 2007, 2010

#### 4.2.3. Tujuan Perkebunan K2-I

Perpolitikan di Riau dalam periode 2003-sekarang ditandai dengan semakin kompleksnya persaingan politik diantara para aktor. Dinamika politik itu berpusat pada sumber petronase lokal. Dalam posisi sebagai Gubernur, rezim yang berkuasa menggagas konsep pengembangan Kelapa Sawit K2-I (Kemiskinan Kebodohan dan Infrastruktur). Selama ini, instrumen kebijakan yang dikenal hanya bentuk sistim organisasi produksi perkebunan Pusat semacam PNP/PTP, PBS, KKPA, dan perkebunan rakyat. Kemudian muncul Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.327/VII/2005 tentang Program K2I. Dalam mengatasi isu kemiskinan dipilihlah kebijakan kelapa sawit K2-I.

<sup>20</sup> *Ibid*, hasil wawancara Maret 2010

Tata cara pelaksanaan Kebun K2-I ini diatur melalui Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005. Dalam naskah itu, disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat naik secara bertahap mencapai US\$ 1.750/tahun antara lain melalui penguatan perkebunan rakyat. Untuk mencapai tujuan itu, RZ menugaskan Asisten Ekbang dan Kesra Setda Riau sebagai penanggung jawab, 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.<sup>21</sup>

Akan tetapi, hingga tahun 2010 (saat penelitian ini dilakukan) program yang dicanakan ini belum berjalan efektif. Menurut informan, sebetulnya proyek Kebun K2-I baru dimulai akhir 2006. Sedangkan pekerjaan lapangan dimulai menjelang 2007.<sup>22</sup> Sementara itu, dalam kesepakatan antara Tim Anggaran Eksekutif (TAE) dan Panitia Anggaran (Panggar) DPRD Riau saat Kebun K2I disahkan disebutkan bahwa untuk tahun 2005 Pemda Riau bekerjasama dengan Pemkab dalam memulai persiapan. Kenyataannya, hingga tahun 2007 realisasi penggunaan anggaran baru 7% atau 15 % proyek baru terlaksana.<sup>23</sup>

Persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif dalam arena kebun K2-I. Persaingan itu terjadi baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan

---

<sup>21</sup> Lihat naskah Kep. Gubri No.Kpts.330/011/2005.

<sup>22</sup> Azam, September, 2007.

<sup>23</sup> *Ibid.* h. 8.

program K2-I. Arena yang dipakai para aktor semakin banyak dan jaringan para aktor semakin tumpang tindih. Sejak kebijakan ini disyahkan sudah dua kali pergantian kepala Disbun Riau. Saling lempar tanggungjawab tidak hanya antara Kadis lama dan baru. Tetapi terjadi juga antara Kadis dan Waka-disbun yang membidangi kebun K2-I.<sup>24</sup> Selain itu, hampir semua fraksi di DPRD Riau mempersoalkan kinerja Kebun K2-I dalam paripurna pertanggungjawaban penggunaan APBD 2006.

Politik persaingan dalam arena kebun kelapa sawit K2-I semakin kompleks melibatkan aktor Pemprov, Pemkab, DPRD, dan Pengembang. Anggota Dewan mempersoalkan kesiapan Disbun. Sementara pengembang menilai Disbun sengaja menghambat kerja. Sedangkan di pihak Disbun mempersalahkan pihak pengembang yang bobot kerjanya tidak sesuai dengan dana yang telah terpakai.<sup>25</sup> Singkat kata, para aktor lokal saling bergulat dalam arena kebun K2-I. Aktor yang berhasil membangun koalisi, negosiasi dengan kelompok informal akan memenangkan persaingan.

Program kebun sawit K2-I yang dicanangkan tahun 2005 didukung dengan anggaran APBD Riau selama lima tahun anggaran. Untuk melaksanakannya secara teknis dilaksanakan oleh Disbun Riau. Disbun dalam hal ini melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan Disbun pada tingkat kabupaten dan kota. Sebelum OTDA, fungsi koordinasi ini berfungsi sebagai wahana koordinasi antara Provinsi dan Kabupaten. Setelah otonomi daerah, kerja koordinasi ini tidak lagi optimal.

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

Tantangan yang sangat langsung dirasakan oleh Pemda, masyarakat, dan perusahaan perkebunan di Riau dalam pem-

<sup>24</sup> Tabloid *Azam*, September, 2007. h. 6

<sup>25</sup> *Ibid*, Tabloid *Azam*, September. 2007. h. 6

bangunan perkebunan Kelapa Sawit K2I adalah persoalan pertanahan dan kesenjangan pengorganisasian sumberdaya perkebunan. Karakteristik persoalan pertanahan perkebunan kelapa sawit ini menyangkut misalnya penentuan calon lahan, konflik kepemilikan, dan dualisme kelembagaan petanahan di tingkat lokal. Sementara itu, tantangan dalam mengorganisir sumberdaya perkebunan Kelapa Sawit K2I misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas antara Provinsi dan Kabupaten.

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

Tabel 4.9. Luas Lahan Kelapa Sawit Tahun 1998-1999 di Riau

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

Sumber: *Master Plan Riau 2020*

Perizinan HGU yang diberikan kepada perusahaan besar perkebunan kelapa sawit sejak 1999 di Riau tidak semua dapat dideteksi. Karena lebih dari 20 % area perkebunan besar di Provinsi Riau belum mempunyai sertifikat HGU yang merupakan keharusan dalam perizinan perkebunan kelapa sawit, sehingga sulit untuk dapat mengetahui secara persis luas HGU sesungguhnya. Dinas Perkebunan Provinsi Riau hingga Oktober 2005 mendata 161 area perkebunan, 34 atau (21%) perusahaan belum memiliki HGU.<sup>26</sup> Perusahaan yang tidak memiliki HGU ini tidak dapat diketahui luas lahan yang diberikan izin oleh BPN.

Sebahagian besar perkebunan sawit di Riau dikuasai oleh swasta. 25 % lahan di Riau hanya kuasai oleh dua orang yaitu Tanoto dan Eka Tjipta. Para aktor ini punya HTI dan kebun sawit. Kemudian, menguasai 75% lahan hanya 13 orang (termasuk 2 orang itu sawit).<sup>27</sup> Sehingga cadangan lahan yang dapat dikuasai oleh Daerah untuk pengembangan pertanian khususnya perkebunan kelapa sawit K2I menjadi sangat terbatas. Selain beberapa usaha konglomerat aktif seperti Guthrie (ex-Salim), Astra, Sinar Mas dan PTP, juga dapat dijumpai perkebunan swasta berskala kecil yang dimiliki secara lokal.

Tantangan kedua, dalam mengorganisir sumberdaya perkebunan Kelapa Sawit K2-I adalah kesenjangan organisasional. Adapun karakteristik tantangan ini misalnya pola dan mekanisme kegiatan, pola pembiayaan, dan pembagian tugas/kewenangan antara Provinsi dan Kabupaten. Pengorganisasian pelaksanaan kebun kelapa sawit K2-I diatur dalam Keputusan Gubernur Riau No. Kpts.330/011/2005. Dalam kebijakan ini, disebutkan bahwa kebijakan ini bertujuan meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat naik secara bertahap

---

<sup>26</sup> Jurnal, *Berita Jikalahari* Vo. 3 No. 10. h. 3

<sup>27</sup> Hasil wawancara Riko Jikalahari, 2007

mencapai US\$ 1.750/tahun antara lain melalui penguatan perkebunan rakyat. Untuk mengorganisir program ini, RZ menugaskan Asisten Ekbang dan Kesra Setda Riau sebagai penanggung jawab, 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 dan 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>28</sup> Namun, hingga tahun 2007 (saat peneliti ini dilakukan) program yang dicanakan RZ ini belum berjalan efektif. Kenyataannya, persaingan kelompok dalam memperjuangkan kepentingan begitu intensif baik dalam proses merencanakan maupun melaksanakan program K2-I.

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

---

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



## Daftara Rujukan

- Awang, San Afri (2005) “Sejarah Pemikiran Pengelolaan Hutan Indonesia“ dalam *Wacana* Edisi Tahun J.VI 2005.
- Syahza, Almasdi (2004) *Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit di Daerah Riau*. (Disertasi), Bandung: PPS-Unpad.
- Azriat dan Aris (2006) “Sawit Sumber Penghancur Kehidupan Masyarakat”, dalam *Tandan Sawit. Sawit Wactch*. 12. Vol. 2 Tahun 2006.
- Bahari, Syaiful (1996) “Konflik Agraria DI Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah Yang Tak Berujung” dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.9,No.1 April 2004.
- Caporaso, James (1992) *Theories of political economy*: Cambridge University Press.
- Clark, Barry (1998) *Political Eeconomy A Comparative Approach*: Praeger Greenwood Publishers group Inc.
- Casson, Anne (2000) *The Hesitant Boom: Indonesia’s Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change*, [HTTP/w.wOccasional paper no.29](http://www.Occasional paper no.29).
- Frieden, Jeffry (etl) (2000b) *The Method of Analysis: Modern Political Economy*. Dalam *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. H.37-43 (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Klinken, Gerry Van. 2007. *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small town wars*, Simultaneously published in the USA and Canada.
- Lasswell, Harold D. (1936) *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- MacIntyre, Andrew (1991) *Business and Politics In indonesia*. Asian Stdies Association of Australia in Association with Allen&Unwin Sidney.
- Mas’oed, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971*. Jakarta: LP3ES.

*Bab 5*

KEBIJAKAN  
PERKEBUNAN MASA  
ORDE BARU



*Bab 5*  
**KEBIJAKAN PERKEBUNAN  
MASA ORDE BARU**

Pada bab sebelumnya sudah dipaparkan bahwa disharmonisasi kebijakan pemerintah diduga adalah akibat dari praktik politik sentralisasi wewenang politik pemerintahan di tingkat lokal. Analisis mendalam mengenai pergulatan politik memperebutkan akses ke sumberdaya kekuasaan yang dihasilkan oleh pengendalian atas formulasi kebijakan perkebunan Kelapa Sawit diharapkan bisa menggambarkan perpolitikan yang senyatanya berlangsung di wilayah yang kaya SDA itu. Asumsinya adalah bahwa formulasi kebijakan publik muncul dari pergulatan politik. Hasil pergulatan politik akan menentukan siapa memperoleh apa, kapan, dan bagaimana seperti yang ditulis oleh Lasswell (1936). Ringkasnya, formulasi sinergitas kebijakan desentralisasi di Riau diasumsikan sebagai hasil dari pergulatan politik lokal maupun nasional.

Pemerintah Orde Baru (Orba) memilih strategi pertumbuhan ekonomi sebagai landasan bagi pembangunan nasional di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi secara terus menerus (*sustainable, high economic growth*) dianggap sebagai cara paling efektif untuk menyelesaikan masalah lain, seperti

pengangguran dan kemiskinan. Salah satu sektor yang diandalkan adalah pertanian. Dalam sektor ini yang paling spektakuler adalah pengembangan perkebunan Kelapa Sawit. Orientasi langkah-langkah ekonomi ini adalah ekonomi pasar.<sup>1</sup> Produksi yang semakin meningkat diarahkan untuk ekspor dan memenuhi kebutuhan pasar internasional. Akibatnya, pengembangan perkebunan berpotensi konflik dan cenderung ekstensif, yaitu memerlukan bidang tanah yang luas, investasi besar-besaran, dan penerapan teknologi baru.<sup>2</sup>

Di Riau, sumber konflik kebijakan perkebunan berawal dari penempatan para aktor pusat di daerah dalam rangka penerapan strategi yang ditempuh pusat yang bersifat sektoral dan sentralistik. Strategi pengendalian pusat atas kebijakan perkebunan ini misalnya melalui penempatan para birokrat yang loyal kepada pusat dalam posisi struktural penting di daerah, misalnya Gubernur, Bupati, Kepala Kantor Wilayah (Kakanwil), Inspektorat, dan Kepala Dinas/Instansi. Strategi pusat ini dimaksudkan untuk menggalang dukungan politik pusat di daerah termasuk perkebunan, tetapi kemudian langkah-langkah ini berakibat mengabaikan artikulasi kepentingan kelompok-kelompok lokal yang berkepentingan dengan SDA Riau. Uraian berikut ini akan memfokuskan pada sejumlah kebijakan pusat yang terkait dengan penerapan kebijakan perkebunan Kelapa Sawit di Riau.

Bab ini memfokuskan perhatian pada kebijakan-kebijakan ekonomi perkebunan Kelapa Sawit lokal yang diterapkan di Riau masa Orba. Apa saja kebijakan itu? Apakah suatu ke-

<sup>1</sup> Peraturan 3 Oktober 1966 tentang Pokok-Pokok Kebijaksanaan Stabilisasi dan Rehabilitasi Kabinet Ampera merupakan kebijakan pertama pemerintah Orba menuju tata ekonomi pasar. Lihat juga Frans Seda (1983), Widjono Nitisarno (1983), dan Mohtar Mas'oeid (1989).

<sup>2</sup> Ciri-ciri utama dari kebijakan ekonomi perkebunan adalah bidang tanah yang luas, investasi dalam skala luas, produksi hasil panen untuk ekspor, dan konversi hutan. Lihat Winarno (2003).

bijakan berpihak pada pusat/daerah? Siapa yang diuntungkan/dirugikan oleh masing-masing kebijakan itu? Dalam rangka mengorganisir pembahasan, bagian ini akan mulai dari kebijakan-kebijakan sebagai berikut:

### 5.1. Kebijakan Pertanahan dalam UU No. 5/1960

Kebijakan yang sebelumnya sudah diberlakukan berkaitan dengan tanah pertanian, yaitu Undang-Undang Pokok Agraria<sup>3</sup> (UUPA) No. 5 Tahun 1960. UU ini diklaim bertujuan untuk mengakhiri berbagai kesimpangsiuran<sup>4</sup> dalam hal sistem kepemilikan lahan termasuk lahan perkebunan.<sup>5</sup> UU ini mengklaim diri mewakili kepentingan negara dalam bidang pertanian. Klaim negara inilah menjadi pintu masuk munculnya berbagai konflik perkebunan di daerah. Menurut ketentuan ini hak untuk membuka lahan, mengumpulkan hasil hutan, pemanfaatan air, serta memelihara dan menangkap ikan dan bentuk-bentuk hukum adat diakui selama tidak bertentangan

<sup>3</sup> Konsep agraria telah direduksi sebagai “pertanian” (*agriculture*), atau bahkan lebih sempit lagi hanya sebatas “tanah pertanian”. Istilah “agrarian” itu berasal dari kata *ager* dalam Bahasa Latin. Arti kata itu adalah: (a) lapangan; (b) pedusunan (lawan dari perkotaan); dan (c) wilayah. Kembaran kata tersebut adalah kata *agger*, artinya: (a) tanggul panahan/pelindung; (b) pematang; (c) tanggul sungai; (d) jalan tambak; (e) reruntuhan tanah; dan (f) bukit. Lihat Tjondronegoro dan Wiradi (2001).

<sup>4</sup> Pada era kemerdekaan, ada tiga sistem hukum tanah yang diakui: (a) hukum adat, yang berbeda dari satu tempat ke tempat lainnya termasuk hak masyarakat (komunal) dan perorangan; (b) lahan yang terdaftar berdasarkan hukum sipil Indonesia; dan (c) tanah negara, berdasarkan hukum agraria 1870 mencakup lahan yang tidak mempunyai bukti kepemilikan dan dapat disewakan untuk perkebunan. UUD 1945 tidak dapat digunakan karena pasal 18 mengakui hak asal-usul, pasal 33 menyatakan bahwa negara mempunyai hak dan tanggung jawab menguasai SDA. Lihat Wrangham dalam Casson (2000).

<sup>5</sup> Lebih jelasnya lihat UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960. UU ini memungkinkan pendaftaran tanah dengan empat hak penguasaan yang berbeda, yaitu: (a) hak milik; (b) hak guna usaha, yang dapat diberikan selama 35 tahun dan diperpanjang lagi selama 35 tahun; (c) hak guna bangunan; dan (d) hak pakai.

dengan kepentingan negara atau nasional (Wrangham, dalam Casson, 2000: 26).<sup>6</sup>

Namun dalam penerapannya, UUPA mengalami pasang surut seiring pilihan orientasi politik agraria yang dianut penguasa (Setiawan, dalam *Jurnal Analisis Sosial*, 2004: 74). Di akhir era kepemimpinan Soekarno, UUPA telah dicoba dijalankan dengan orientasi penyediaan tanah untuk masyarakat penggarap. Kebijakan ini didukung oleh nilai kerakyatan yang begitu kental dalam UUPA. Tindakan ini dipandang sebagai harapan baru oleh berbagai kelompok masyarakat di daerah yang telah lama hidup dalam kubangan kemiskinan.

Sejak rezim Orba berkuasa tahun 1966 penyimpangan terhadap kepentingan masyarakat mulai berlangsung. Hal ini tercermin dari orientasi dan praktik politik agraria yang ditopang oleh berbagai produk peraturan perundangan yang ditempuh pemerintah Orba (Setiawan, dalam *Jurnal Analisis*, 2004: 75). Pada awal kekuasaannya Orba memproduksi kebijakan-kebijakan yang mencakup lingkup agraria, antara lain: UU Penanaman Modal Asing (PMA) tahun 1967 dan UU Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) tahun 1967. Kemudian, rezim Orba mengeluarkan UU No. II/1967 tentang Ketentuan Pokok-Pokok Pertambangan, UU No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 1/1974 tentang Pengairan, UU No. 7/1970 tentang Penghapusan Pengadilan *Land Reform*, serta UU No. 8/1971 tentang Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara.

Argumen yang mendasari kebijakan-kebijakan yang ditempuh Orba itu bersandarkan kepada kepentingan penguasa yang sangat pragmatis, yakni untuk menerapkan dan mencapai pertumbuhan ekonomi secara terus menerus. Sehingga kebijakan yang mencakup agraria di atas dinilai bukan saja

---

<sup>6</sup> UU ini merupakan langkah awal, ruang lingkungannya sangat umum, dan sejauh ini membutuhkan lebih dari 3000 peraturan pelaksana.

tidak mengacu tetapi juga bertentangan dengan UUPA 1960 (Bahari, dalam *Jurnal Analisis Sosial*, 2004: 50-51). Hal ini antara lain terlihat dari tumpang tindihnya peraturan tentang agraria yang berimplikasi pada meluasnya konflik pertanahan di daerah. Di tengah-tengah kelembagaan pertanahan yang tidak jelas itu Pemda harus menyelesaikan persoalan pertanahan di daerahnya. Kondisi ini jelas menunjukkan bahwa kebijakan pertanahan yang ditempuh pemerintah tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat lokal.

Dalam perkembangannya, pemerintah menghadapi tantangan, yaitu bagaimana pemerintah “menguasai” tanah-tanah yang diklaim sebagai tanah milik negara. Karena desakan kebutuhan pemerintah akan tanah semakin meningkat. Sehingga persoalan konflik lahan yang dapat diredam sedini mungkin misalnya perhatian terhadap lingkungan, pemanfaatan tanah tanpa harus menggusur pengguna atau pemilik sebelumnya (Sasono, dalam Sofwan Husein, 1995: 16-17). Dalam kondisi demikian, muncul dua kepentingan yang sebelumnya sudah ada misalnya kepentingan investor dan kepentingan penguasa tanah, yang biasanya sulit disatukan, jika kondisi ekonomi-politik belum kondusif. Wujudnya antara lain meluasnya tuntutan ganti rugi yang tidak sesuai harapan kelompok masyarakat.

Untuk menghadapi tuntutan ini, pemerintah Jakarta mengeluarkan Keppres No. 55/1993 yang diklaim sebagai koreksi terhadap tiga kebijakan terdahulu, yaitu; Permendagri No. 15/1975, Jo. No. 2 Tahun 1976, Jo. No. 5 Tahun 1985 yang mengatur mekanisme pembebasan lahan masyarakat untuk pertanian. Dalam pelaksanaannya, muncul kekhawatiran yang mendalam, karena kehadiran Keppres itu ternyata harus diikuti dengan alokasi anggaran dan kewenangan yang jelas. Kondisi ini sekaligus menunjukkan bahwa pusat tidak memikirkan kepentingan Pemda sebagai regulator pertanahan di daerah.

Kendali pusat di bidang pertanahan nampak dari Pasal 5



ayat 1 Keppres No. 55/93 disebutkan dengan tegas bahwa lembaga pengadaan tanah dapat digunakan dengan syarat apabila suatu proyek dilakukan pemerintah, dimiliki pemerintah, dan tidak untuk mencari keuntungan. Tetapi, Jakarta sulit untuk memilih konsisiten melaksanakan kebijakan ini, karena seringkali swasta yang menggusur tanah rakyat dengan meminjam tangan pemerintah atau membawa alasan kepentingan umum.

Apabila swasta atau pemerintah tidak dapat memenuhi syarat pengadaan tanah,<sup>7</sup> pada hal aktor ini ingin menguasai tanah rakyat di daerah. Maka para aktor ini harus melakukan jual beli, tukar menukar, atau dalam bentuk upaya lain yang dilakukan secara musyawarah tanpa adanya suatu paksaan. Namun, Keppres No. 55/1993 dan peraturan pelaksanaanya (juklak) hanya mengatur teknis<sup>8</sup> bukan substansi misalnya persoalan ganti rugi tanah. Kebijakan ini tidak menyebutkan siapa dan bagaimana yang akan diberikan ganti rugi. Masalahnya adalah manajemen pemantauan harga tanah belum berjalan dengan baik, sehingga persoalan spekulasi harga tanah sulit dikendalikan di daerah.

Implikasi dari penerapan kebijakan nasional pertanahan yang sentralistik ini adalah munculnya ketimpangan dalam penguasaan tanah dan konflik pertanahan di daerah. Asumsinya bahwa dampak itu muncul sebagai hasil perdebatan antara dua kutub yang berbeda; di satu sisi kelompok yang memiliki

---

<sup>7</sup> Sesuai pasal 55/93 yang dimaksud dengan pengadaan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut.

<sup>8</sup> Pasal 15 Keppres No.55/93 menentukan dasar dan cara perhitungan ganti kerugian ditetapkan atas dasar:(1)harga tanah yang didasarkan atas nilai nyata atau sebenarnya dengan memperhatikan nilai jual objek pajak bumi dan bangunan yang terakhir untuk tanah yang bersangkutan; (2) nilai jual bangunan yang itaksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab dibidang bangunan; (3) nilai jual tanaman yang ditksir oleh instansi Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab di bidang pertanian.

kepentingan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan lahan oleh negara secara terpusat dan disisi lain ada kelompok yang memandang pemanfaatan lahan harus dikaitkan dengan hak-hak masyarakat tradisional. Berbagai peraturan perundangan dan kebijakan pertanahan nasional yang disebutkan terdahulu dibuat dan dilaksanakan di antara dua kutub perdebatan tersebut.

Sebagian besar kebijakan nasional pertanahan yang dibuat oleh pemerintahan Orba berpihak kepada kepentingan para pemilik modal perkebunan besar yang berorientasi pasar. Karena pemerintahan Orba ini menekankan pembangunan ekonomi. Pada awal Orba, langkah pertama yang dilakukan pemerintahan Soeharto adalah mengeluarkan UU No.1/1967 tentang PMA sebagai “pintu masuk” perkebunan besar dalam perekonomian lokal. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, meskipun beliau telah mengintruksikan agar 40% tanah perkebunan didistribusikan kepada petani, tetapi tetap saja tidak pernah ada realisasinya. Bahkan sebaliknya, pihak perkebunan mendemo Gus Dur dengan mengerahkan buruh perkebunan ke DPR untuk menentang kebijakan tersebut (Bahari, 2004: 43).

Studi ini mengungkapkan bahwa subsektor perkebunan kelapa sawit di Indonesia mengalami pertumbuhan luar biasa sejak akhir tahun 1960-an. Luas perkebunan sawit meningkat dari 106.000 ha pada tahun 1967 menjadi 2,5 juta ha pada tahun 1997, yang berarti pertumbuhan rata-rata 11,2 % per tahun (Dephut, 2000:274). Pertumbuhan ini dicapai dengan dukungan sejumlah kebijakan Pemerintahan Orba dalam mengembangkan perkebunan misalnya UU Kehutanan, UU Koperasi, dan UU PMA/PMDN . Peneliti ini juga menunjukkan bahwa pemerintahan Habibie meneruskan kebijakan Orba dengan memperbolehkan perusahaan-perusahaan besar perkebunan kelapa sawit mendapatkan penguasaan lahan dua kali lipat dalam membuka perkebunan di Irian Jaya. Perusahaan dapat menggunakan 40.000 ha lahan di Irian Jaya

dibandingkan 20.000 ha di provinsi lain.<sup>9</sup> Di Riau, pertumbuhan perkebunan Kelapa Sawit misalnya terlihat dari jumlah perusahaan. Tahun 1983-1993 terdapat sekitar 23 perusahaan perkebunan Kelapa Sawit. Sebelumnya hanya ada tiga perusahaan Kelapa Sawit di provinsi ini. Pertumbuhan perusahaan perkebunan ini didorong oleh kebijakan nasional pertanahan yang berorientasi pasar misalnya kebijakan nasional yang memberikan HGU selama 35 tahun, kemudian dapat diperpanjang kepada PBS/PTPN.

Akan tetapi, pertumbuhan perusahaan besar swasta perkebunan yang cepat ini ternyata memberikan implikasi negatif kepada ketimpangan dalam penguasaan tanah di daerah. Sejalan dengan studi Casson (2000) menunjukkan bahwa pada tahun 1997, subsektor perkebunan kelapa sawit swasta Indonesia didominasi oleh 10 konglomerat<sup>10</sup>: Grup Salim, Grup Sinar Mas, Grup Texmaco, Grup Raja Garuda Mas, Grup Astra Internasional, Grup Hasyim, Grup Surya Dumai, Grup Napan, Grup Duta Palma, dan Grup Bakrie. Pada tahun yang sama, kesepuluh konglomerat ini menguasai lahan seluas kurang lebih 2,9 juta ha.<sup>11</sup> Angka ini sekitar 400.000 ha lebih tinggi daripada total kawasan perkebunan kelapa sawit yang

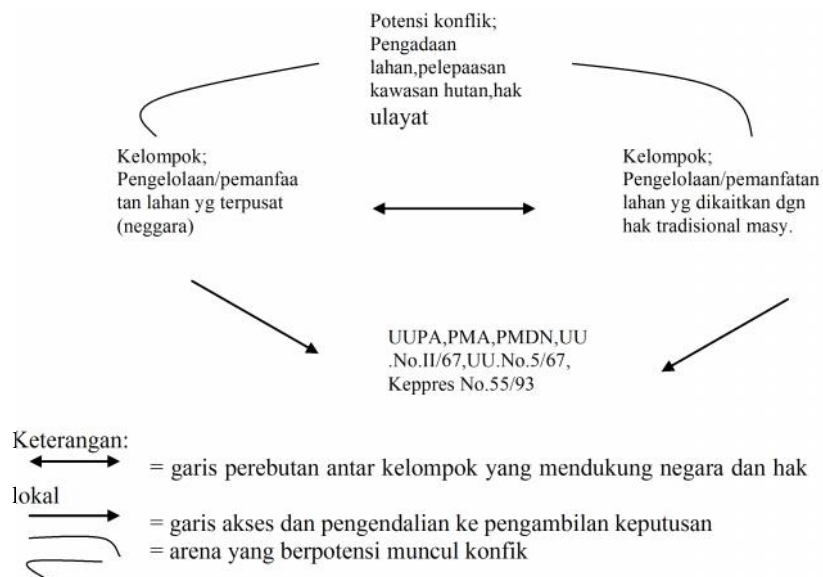
<sup>9</sup> Studi Casson (2000) juga mencatat pemerintahan Habibie memberikan izin kepada 28 PBS nasional untuk membuka perkebunan kelapa sawit skala besar di provinsi Irian Jaya.

<sup>10</sup> Empat dari konglomerat tersebut memasukkan perusahaan perkebunan induk mereka di Bursa Efek Jakarta dan Surabaya: PT Astra Argo Lestari Tbk (Kelompok Astra Internasional), PT PP London Sumatera Indonesia Tbk (Grup Napan), PT SMART (Kelompok Sinar Mas), dan PT Bakrie Sumatera Plantation (Bakrie & Brothers). Kelompok Salim memasukkan perusahaan PT. Indofood, yang mempunyai beberapa investasi dalam perkebunan kelapa sawit dan menguasai 60% dari pangsa industri minyak masak. Lihat Casson (2000).

<sup>11</sup> Sampai tahun 1993, perkebunan besar menguasai sekitar 3,80 juta ha tanah. Tanah seluas itu dikuasai oleh 1206 perusahaan patungan (388 perusahaan negara/ BUMN, 709 perusahaan swasta, 48 perusahaan asing, 21 perusahaan patungan, dan 40 BUMD). Data yang lain menunjukkan bahwa 470 perusahaan perkebunan menguasai 56,3 juta lahan hutan dalam bentuk konsensi kehutanan atau rata-rata setiap perusahaan memiliki konsensi seluas 120.000 ha. Lihat Bahari (2004).

ditanami di Indonesia. Walaupun demikian, hanya sekitar 812.000 ha dari total lahan yang dikuasai oleh perusahaan-perusahaan tersebut yang telah ditanami pada akhir tahun 1997. Luas ini tetap signifikan, karena berarti bahwa sekitar 64% dari total areal Sawit yang ditanami milik perusahaan swasta dikuasai hanya oleh 10 konglomerat (Casson, 2000: 275-277).

Gambar 5.1. Skema Potensi Konflik Pertanahan Perkebunan Masa Orba



Penerapan kebijakan nasional pertanahan yang kurang jelas berdampak pada ketimpangan dalam penguasaan lahan perkebunan kelapa sawit yang dikuasai oleh perusahaan besar swasta atau perusahaan terbatas perkebunan negara (PTPN) dan kelompok masyarakat lokal di Riau. Perusahaan yang menguasai lahan perkebunan ini cenderung berubah-ubah. Tahun 1980-1984 luas lahan perkebunan yang dikuasai PTPN seluas 15.543 ha (59,7%), sedangkan PBS 4.5109 (17,3%), dan Perkebunan rakyat 6.000 ha (25%). Tetapi, sejak 1994

penguasaan lahan perkebunan beralih dari PTPN ke PBS. Luas lahan yang dikuasai PTPN 58.193 ha (18,7%), PBS 148.215 ha (47,5%), sementara perkebunan rakyat 105.393 (33,8%). Tahun 2004 luas lahan PTPN turun menjadi 136.620 ha (9,55%), tetapi luas lahan perkebunan PBS semakin bertambah menjadi 850.078 ha (56,13%) dan perkebunan rakyat 531.244 (35%) (Disbun, 2005, BPS, 2004, Utomo, 1990). Ketimpangan kemilikan lahan perkebunan di Riau seperti yang diuraikan diatas dapat dilihat dari tabel seperti yang diuraikan berikut ini:

Tabel 5.1. Luas Areal Kelapa Sawit Berdasarkan Status Kepemilikan Kebun 1980-2005 di Riau

Tahun	Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara ( PTPN )	Perusahaan Besar Swasta ( PBS )	Perkebunan Rakyat ( PR )
	Luas	Luas	Luas
1980 - 1984	15.543 (59,7%)	4.510 9 (17,3 %)	6.000 (25%)
1985 - 1989	53.193 (32 %)	61.453 (37,5 %)	50.796 (30,7%)
1990 - 1994	58.468 (18,7 %)	148.215 (47,5 %)	105.393 (33,8%)
1995 - 1999	137.408 (12,8 %)	652.727 (57,22 %)	329.663 (30,70%)
2000 - 2004	136.620 (9,55 %)	850.078 (56,13 %)	531.244 (35,32%)

Sumber: Diolah Dari Berbagai

Selain itu, penerapan kebijakan nasional pertanahan berdampak juga pada tumpang tindih kepemilikan lahan perkebunan kelapa sawit di Riau. Sejalan dengan studi Masyhuri (2000) tentang kasus PBS Naga Mas menunjukkan bahwa sebagian besar lahan PBS Naga Mas tumpang tindih dengan Hak Pengelolaan (HPL) transmigrasi dan bahkan lahan milik warga transmigran. Lahan perkebunan seluas 6.793 ha bertumpang tindih dengan areal pengembangan transmigrasi. Lahan seluas 2.257 ha PBS ini adalah milik transmigran yang telah dikeluarkan sertifikatnya. Dari luas areal perkebunan seluruhnya, hanya seluas 1.474 ha merupakan areal perkebunan arahan pembangunan kawasan hutan dan arahan pengembangan perkebunan (Risalah Resmi, dalam Masyhuri, 2000: 161).

## **5.2. Kebijakan Kehutanan dalam UUPK No. 5 /1967**

Selama Orba, sektor kehutanan telah memegang peranan penting dalam meningkatkan devisa negara dan penyerapan tenaga kerja. Dilihat dari tujuannya pembangunan sektor kehutanan selama periode 1980-1998 adalah memanfaatkan sumberdaya hutan secara maksimal, serbaguna dan lestari untuk kesejahteraan masyarakat khususnya dan bangsa Indonesia umumnya (Suwardi, 2006: 82-83). Permasalahan yang muncul dalam kurun waktu tersebut adanya sistem pengelolaan hutan secara sentralistik<sup>12</sup> (Suwardi, 2006: 103) dan menjadi sumber konflik yang besar di tingkat lokal. Sentralisasi kebijakan ini terlihat dari misalnya instrumen yang mengatur perhutanan.

Kebijakan Pemerintah Pusat yang berkaitan kehutanan tertuang dalam Undang-Undang Pokok Kehutanan (UUPK) No. 5/1967. UU ini memberikan otoritas negara kepada pemerintah saat itu untuk merencanakan dan mengatur seluruh kepemilikan/pengusahaan hutan serta menggunakan pengaturan sesuai wewenangnya. UUPK ini diklaim pemerintah mempunyai tujuan melindungi hutan guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Untuk mewujudkan tujuan itu pemerintah diberi kewenangan yang melekat dengan berbagai kewenangan lainnya seperti, pencegahan banjir, pemungutan hasil hutan, perlindungan terhadap masyarakat yang hidup di dalam dan di sekitar hutan, konservasi, migrasi, dan termasuk perkebunan. Kewenangan-kewenangan ini dimaksudkan agar pemerintah dapat mengatur keseimbangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan.

Kemudian, pada tahun 1970 pemerintah memproduksi Peraturan Pemerintah (PP) No. 21 Tahun 1970 tentang hak

---

<sup>12</sup> Kerugian yang ditimbulkan dari sistem pemerintahan seperti ini adalah pemanfaatan SDA hutan terpusat pada beberapa gelintir orang saja yang memiliki modal dan pengaruh besar di Pemerintahan Pusat

penguasaan hutan (HPH) dan hak pemungutan hasil hutan (HPHH), dan PP No. 33 Tahun 1970 tentang Perencanaan Hutan. Kepentingan Pemerintah menyempurnakan berbagai ketentuan nasional kehutanan sebelumnya. Namun, dalam pelaksanaannya UU dan PP itu selain masih terpusat pada negara yang dijalankan oleh para Menteri, sedangkan posisi Pemda memiliki kedudukan yang sangat lemah. Selain itu, kebijakan ini juga merusak sistem perencanaan hutan yang sejak lama sudah ada di tengah-tengah masyarakat lokal.<sup>13</sup>

Dengan demikian, nampak bahwa sebagian besar kebijakan perhutanan masa 1980-1998 telah melemahkan posisi Pemda dan masyarakat lokal. Sebaliknya, kebijakan-kebijakan itu memperkuat posisi Pemerintah Pusat misalnya, PP No. 28/1985 tentang Perlindungan Hutan menciptakan sentralisasi fungsi perlindungan hutan. PP ini, semakin memperkuat kekuasaan Pusat di Daerah. Sebelumnya pemerintah sudah mengeluarkan PP No.33/1970 tentang Perencanaan Hutan. Tetapi melalui kebijakan ini, pemerintah tidak memberikan ruang partisipasi daerah, misalnya dalam penentuan tapal batas dan ganti rugi lahan yang diambil.

Selain itu, sejak 1990-an, Departemen Kehutanan mengklaim diri melalui tindakan dalam memanfaatkan sumber daya hutan semaksimal mungkin. Untuk mencapai kepentingan itu aktor ini merekrut pengetahuan bahwa masyarakat di dalam dan di sekitar hutan lebih merupakan ancaman ketimbang mitra. SK No .251/1993 dijadikan institusi ini sebagai pembenaran untuk mengidentifikasi masyarakat yang tinggal di dalam dan di sekitar hutan sebagai ancaman bagi perusahaan kayu. Kemudian, menyusul tuduhan pemerintah kepada kelompok masyarakat yang berladang berindah sebagai

---

<sup>13</sup> Suku Hutan di Riau mengenal "Hutan larangan". Hutan ini dimanfaatkan dengan sejumlah kesepakatan adat suku misalnya penebangan hutan tidak boleh terhadap semua jenis tanaman, penembangan hutan dilakukan pada hari-hari tertentu. Sebelum memasuki kawasan hutan harus terlebih dahulu seizin kepala suku.

perusak hutan melalui SK bersama tiga menteri, yaitu Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, Menteri Transmigrasi dan Perambah Hutan No.480/Kpts-II/1993.

Di Riau tuduhan itu cukup sulit dibuktikan, karena hingga periode 1990-an, kondisi hutan Riau dapat dikatakan belum terdegradasi (kerusakan hutan) sedemikian rupa. Dari data Jikalahari pada tahun 1982 belum terjadi perusakan hutan (0%) dari bentangan luas hutan 6,415.655 ha (78%). Meskipun pada waktu itu pintu gerbang bagi para pengusaha swasta telah terbuka lebar melalui UU PMA untuk masuk ke Riau. Hal ini terjadi karena memang PBS kelapa sawit belum berkembang baru ada 3 PBS.

Kondisi hutan ini dengan cepat berubah seiring berkembangnya sub-sektor perkebunan kelapa sawit. Eksploitasi ekonomi SDA ini berjalan melalui proses klasifikasi dan demarkasi areal hutan. Kemudian menutup akses masyarakat lokal terhadap hutan. Proses ini dimulai sejak UUPK, dan diatur lebih lanjut melalui SK Mendagri No.26 tahun 1982 tentang Tata Guna Hutan Kesepakatan (TGHK) .

TGHK merupakan usulan arahan lokasi peruntukan tanah kawasan hutan oleh Pusat kepada Daerah. Kebijakan ini dibuat sebelum RTRWP ada di Daerah. Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan persepsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Menurut Pusat TGHK sebagai sebuah konsepsi perencanaan hutan tidak dapat dipisahkan dengan tata ruang wilayah diluarnya. Hal ini tampak dalam UU No.24/1992 tentang penataan ruang. Dalam kebijakan TGHK inilah dikenal istilah “kawasan hutan”.<sup>14</sup>

Sementara itu, menurut Pemda (Kabupaten/Kota) TGHK harus ditinjau ulang lagi . Karena TGHK disusun tidak sesuai

<sup>14</sup> Wawancara dengan birokrat Dinas Kehutanan Riau, 3 Desember 2007. Kawasan hutan yang mencakup hutan lindung dan luasnya lebih kecil dari luasan kawasan lindung.



dengan tata ruang wilayah dan tidak mencakup hutan lindung dan hutan produksi. Tetapi, pada waktu itu Pusat yang menentukan politik lokal. Daerah tidak dapat menolak pilihan kebijakan itu. DPRD adalah bagian dari struktur PEMDA. Sehingga relatif tidak ada ruang masyarakat mengekspresikan kepentingannya. Meskipun UU No. 24/1992 memiliki semangat melibatkan masyarakat dalam penentuan tata guna lahan dan mengakui pentingnya ganti rugi yang memadai bila masyarakat kehilangan lahannya. Ambil contoh konversi lahan perkebunan karet kepada perkebunan kelapa sawit yang tidak diganti rugi oleh Pemerintah Pusat di provinsi Riau tahun 1980-an (Asril, 2002: 32-33).

Selanjutnya, Pemerintah Pusat melalui data Direktur Jenderal Inventarisasi dan pemetaan Departemen Kehutanan menetapkan THGK Provinsi Riau tahun 1986. Sementara itu, Pemda Riau telah pula membuat kebijakan lokal yang terkait RTRWP melalui Perda No. 10 Tahun 1994. Akan tetapi, kedua kebijakan ini lebih mengakomodasi kepentingan Pusat di Daerah. Hal ini terlihat dari persentase peruntukan kawasan hutan untuk perkebunan di dalam RTRWP 1994. Adapun TGHK itu dapat di lihat dari tabel berikut ini:

Tabel 6.2. Luas Kawasan Hutan Provinsi Riau Menurut Fungsinya Berdasarkan Tata Guna Hutan Kesepakatan Tahun 1986

No	Fungsi	Luas (ha)	Persen (%)
1	Hutan Lindung	397.150	4,20
2	Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata	451.240	4,77
3	Hutan Produksi Terbatas	1.971.553	20,85
4	Hutan Produksi Tetap	1.866.132	19,74
5	Hutan Produksi yang dapat dikonservasi	4.770.085	50,44
	Jumlah	9.456.160	100,00

Sumber:Keputusan Menhut No.173/Kpts-II/1986,dikutib dalam Yasin,2003

Sebetulnya kebijakan TGHK ini tidak anti masyarakat, hanya saja lebih diarahkan pada pencapaian nilai tambah yang sebesar-besarnya. Karena itu, orientasi utamanya adalah menghasilkan produk-produk yang berkualitas ekspor. Akibatnya, kebijakan produksi yang menekankan pada ekspor telah melemahkan ikatan hasil produksi dengan kegiatan ekonomi masyarakat, terutama masyarakat di sekitar hutan (Mubyarto, 1992: 72). Dalam situasi ini muncul TGHK yang justru tidak disepakati masyarakat lokal. Karena ketentuan ini kenyataannya justru memenggal akses masyarakat ke hutan. Kebijakan Pusat ini dapat dijadikan contoh adanya titik balik kebijakan Pusat yang semula bersifat intervensionis kepada tindakan kearah yang berorientasi pasar. Titik balik arah kebijakan Pusat itu terlihat dari pertambahan perusahaan kelapa sawit PMDN di Riau.

Dalam kondisi seperti itu, Departemen Kehutanan yang dipimpin Djamaluddin Suryohadikusumo terus saja membuat kebijakan penting yang berhubungan dengan kehutanan masyarakat. Kebijakan ini telah memperpanjang rantai konflik di daerah. Pada tahun 1995, aktor ini membuat Program Bina Desa yang diresmikan melalui SK No.691/1991 diperluas menjadi program baru yakni Pembinaan Masyarakat Desa Hutan (PMDH) melalui SK No. 69/1995. Melalui kedua ketentuan ini para pemilik HPH dan HTI diwajibkan mengadakan PMDH di desa-desa sekitar atau di dalam kawasan konsensi hutan mereka guna mengurangi sebagian dampak negatif dari operasi.

Di Riau, eksploitasi terbesar dilakukan di sektor alih fungsi hutan alam menjadi areal industri. Proses alih fungsi hutan ini telah meluluh lantakkan tanah-tanah tradisional. Karena model pemanfaatan hutan dengan sistim Tebang Pilih Indonesia (TPI) dan Tebang Pilih Tanam Indonesia (TPTI) sudah dikenal sejak 1970-1980-an . Disamping itu dikenal pula sistim Tebang Habis Permudaan Buatan (THPB) dan kebijakan Hutan Tanaman Industri (HTI).

Kebijakan HTI ini dibuat pemerintah pusat untuk mengkonversi rimba asli dengan tanaman jenis akasia. Kebijakan HTI ini sangat berbeda dengan HPH. Secara normatif sistem HPH diatur bagaimana cara menebang kayu misalnya memperhatikan tebang pilih. Sedangkan sistem HTI merubah hutan rimba asli kepada jenis tanaman akasia begitu saja. Kayu yang ada dalam area hutan rimba diambil untuk diperdagangkan. Sehingga terjadilah perubahan lingkungan dan berbagai jenis flora/fauna.

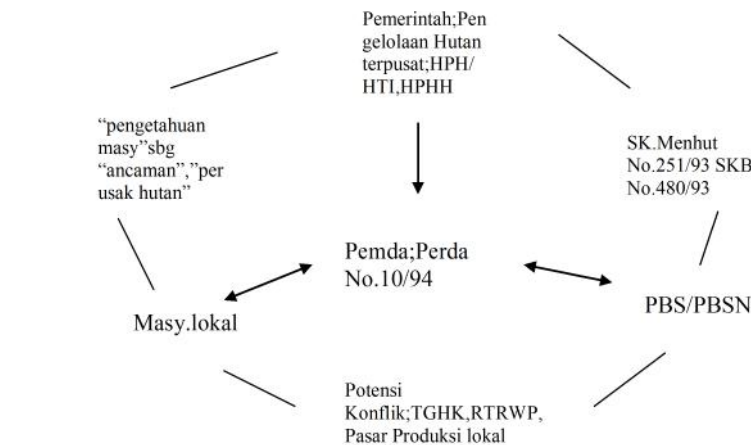
Berbagai kebijakan nasional kehutanan seperti yang diuraikan terdahulu memberikan implikasi pada semakin melemahkan posisi Pemda dan merugikan kepentingan masyarakat tradisional. Kebijakan-kebijakan ini lebih menguntungkan pengusaha kayu nasional dan birokrat di tingkat lokal. Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan penelitian yang dilakukan oleh Wrangham (2003). Menurut ilmuwan ini, sebahagian besar undang-undang yang berkaitan dengan kehutanan selama tahun 1970-an dan tahun 1980-an merugikan hak-hak dan sumber kehidupan masyarakat tradisional atau masyarakat hukum adat. Karena ekstraksi kayu secara komersial lebih dipentingkan daripada pemanfaatan hutan oleh masyarakat lokal. Sebagai contoh PP No. 21/1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemanfaatan Hasil Hutan, yang kemudian direvisi dengan PP No. 18/1975 dan PP No. 7/1990 tentang Hutan Tanaman Industri, tidak memberikan hak yang sama antara masyarakat adat dengan perusahaan swasta atau perusahaan nasional.

Pada tahun 1970 pemerintah mengeluarkan PP No. 21 tahun 1970 tentang hak penguasaan hutan dan hak pemungutan hasil hutan, dan PP No. 33 tahun 1970 tentang perencanaan hutan. Kebijakan ini semula dimaksudkan menyempurnakan berbagai ketentuan nasional kehutanan sebelumnya. Namun, dalam pelaksanaannya UU dan PP itu dinilai masih merugikan kepentingan masyarakat lokal. Di Riau, kenyataan

ini digambarkan dengan baik pada Harian *Padang Ekspres*, 25 Mei 1985 (Asril, 1998):

“Bentangan hutan di Riau yang telah “disulap” dijadikan lahan perkebunan atau kegiatan lainnya nyaris tak tersisa untuk masyarakat lokal. Peralnya, bila ditinjau lebih jauh, ternyata sebanyak 98% persen pemilikny adalah pihak perusahaan dari luar Riau khususnya dari Jakarta. Melihat kenyataan seperti ini seperti kita kita tidak bisa berkutik. Dan penyebabnya antara lain karena system sentralistik antara lain karena system sentralistik pusat” ujar Hj Azlaini Agus, SH menjawab wartawan di Bangkinang beberapa hari lalu”.

Gambar 5.1. Skema Potensi Konflik Penerapan Kebijakan Kehutanan Masa Orba



Keterangan:  
 ↓ = garis komando dalam pengelolaan dan pemanfaatan hutan  
 ↔ = persaingan merebut peluang sumberdaya alam  
 — = perebutan pengaruh antar aktor yang berpotensi munculnya konflik

Sistim HPH inilah yang menjadi “pintu masuk” berkembangnya perkebunan Kelapa Sawit, kemudian hari menghancurkan hutan di Riau. Proses ini berlangsung di tengah-tengah konspirasi para pengusaha, birokrat pusat dan lokal. Rab (1998) menyatakan bahwa tahun 1970 ada 6,6 juta Ha dari total 9,2 juta Ha (60%) dibagikan kepada 66 pemilik

HPH. Beberapa tahun kemudian dibukalah perkebunan Kelapa Sawit lebih dari 2 juta Ha. Dalam kondisi itu, orang Riau sendiri tidak kebagian rezeki Kelapa Sawit.

Dari data Dinas Kehutanan Riau (2006) didapat informasi bahwa jumlah HPH hingga 1985 terus bertambah. Tahun 1975 tercatat 27 HPH luas konsensi HPH ini sekitar 2.648.000 Ha dan nilai investasi sebesar USD 11.700.000 dan Rp 44.150.000. Tahun 1977 meningkat menjadi 42 HPH dengan luas areal 4.212.000 Ha. Kemudian, tahun 1979 meningkat lagi menjadi 59 HPH dengan luas konsensinya mencapai 6.072.000 Ha. Tahun 1985 jumlah HPH di Riau bertambah menjadi 62 HPH dengan luas konsensi seluas 6.072.000 Ha. Pertambahan HPH ini jelas menguntungkan para pemilik modal yang dapat memanfaatkan sumber daya hutan di Riau.

Kemudian, tahun 1990-an pemerintah menerapkan kebijakan Hutan Tanaman Industri (HTI). Kebijakan HTI ini dibuat Pemerintah Pusat untuk mengkonversi rimba asli dengan tanaman jenis akasia. Kebijakan HTI ini sangat berbeda dengan HPH. Secara normatif sistim HPH diatur bagaimana cara menebang kayu misalnya memperhatikan tebang pilih. Sedangkan sistim HTI merubah hutan rimba asli kepada jenis tanaman akasia begitu saja. Kayu yang ada dalam area hutan rimba diambil untuk diperdagangkan. Sehingga terjadilah perubahan lingkungan dan berbagai jenis flora/fauna. Dieksploitasi tanah ulayat masyarakat adat. Akibatnya terjadi benturan kepentingan antara pengusaha kayu dengan masyarakat adat. Karena itu, wilayah yang mengenal hak ulayat menjadi potensial munculnya konflik sosial. Di Riau, dampak penerapan kebijakan ini terungkap seperti yang disampaikan oleh tokoh masyarakat Riau dari hasil wawancara:

“Konflik lebih banyak terjadi pada masyarakat daerah yg mengenal hak ulayat. Inti hak ulayat” hak yang dikuasai kamonual secara turun temurun” yang tidak boleh diperjualbelikan. Masalahnya; ninik mamak (dewasa ini) justru lepas dari basis kultur itu. Karena ninik mamak tidak pernah

disiapkan oleh masyarakat itu sendiri. Sementara swasta mempunyai kepentingan yang lebih bersifat individual, sedangkan masyarakat kepentingan lebih bersifat komunal. Pemda sebetulnya memiliki kepentingan komunal. Kepentingan komunal itu, yaitu tanah-ekonomi (pekerjaan, pendidikan, ...) Kultur: pondasi kehidupan mereka dimulai dari tanah (mereka hidup dari hutan, ekonomi dari tanah dan hutan dan lain-lain”

### **5.3. Kebijakan Pengelolaan Perkebunan dalam Inpres No. 1/1986**

Indonesia memiliki sejumlah potensi perkebunan yang dapat dikembangkan termasuk di Riau (Badrun, 2000: 35).<sup>15</sup> Dalam menggerakkan potensi ini, pemerintah Soeharto pada waktu itu menempuh sejumlah kebijakan ekonomi yang bertumpu pada pembangunan perkebunan rakyat yang didukung oleh Perkebunan Besar Swasta (PBS)<sup>16</sup>(Wiradi, dalam Bahari, 2004: 40-46) dan Perkebunan Besar Negara (PN/PT Perkebunan (Winarno, 2003: 66-67).

Dalam sejarahnya bagian inti dari PN/PT perkebunan adalah perkebunan milik Belanda, baik yang merupakan konsekuensi peristiwa pemulihan kedaulatan tahun 1950 maupun akibat peristiwa pengambilalihan tahun 1957 berdasarkan UU No. 86/1958. Perusahaan ini statusnya menjadi Perusahaan Perkebunan Milik Negara. Bentuk dan pengorganisasian

<sup>15</sup> Badrun mencatat potensi perkebunan yang dimiliki Indonesia; (a) Perusahaan-perusahaan perkebunan milik Negara yang lebih mempunyai kemampuan teknologi, sumberdaya manusia dan akses pasar; (b) balai penelitian yang menghasilkan berbagai teknologi yang diterapkan serta dapat memberikan berbagai pelayanan teknis; (c) Potensi lahan untuk dikembangkan yang cukup besar dan masyarakat yang sudah terbiasa dalam usaha perkebunan.

<sup>16</sup> Menurut Breman (1977) bahwa perkebunan besar memiliki ciri-ciri umum, yaitu: (a) memprioritaskan ekspor komoditi pertanian demi pertumbuhan ekonomi, (b) menguasai tanah yang terbatas, (c) membutuhkan tenaga kerja sangat besar, (d) birokrasi (plantokrasi) yang ketat dan bengis, dan (e) tidak terjangkau oleh kontrol sosial.

perusahaan tersebut mengalami perubahan lebih merupakan konsekuensi dari adanya pentahapan pembangunan serta dinamika kehidupan Indonesia sebagai bangsa dan negara (Mangoensoekarjo, 2003: 40).

Selain itu, Pemerintah Jakarta membuat kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pemerataan perkebunan ke seluruh wilayah dan kelompok masyarakat. Kebijakan perkebunan yang buat tidak hanya bertumpu pada produksi semata, tetapi pengolahan dan pemasaran. Kebijakan-kebijakan ini mengoreksi kebijakan perkebunan sebelumnya yang bertumpu pada empat bentuk utama usaha perkebunan yakni, Perkebunan Rakyat (PR), Perkebunan Besar Swasta (PBS), dan Perkebunan Besar Negara (PBN). Tetapi keempat bentuk usaha itu tetap dikendalikan oleh Pemerintah Pusat. Karena itu, penerapan kebijakan bentuk usaha perkebunan ini diperdebatkan.

Di Riau pada tahun 1982-1987, bentuk-bentuk utama pengelolaan perkebunan seperti PBS, PBN, dan PIR diperdebatkan oleh para elit lokal (Aziz, 1994).<sup>17</sup> Menurut Pemda Riau dalam hal ini Dinas Perkebunan propinsi Daerah Tingkat I Riau, bentuk pengelolaan kebun PIR selain PR lebih tepat untuk dilaksanakan di Riau. Alasan Pemda pada waktu itu adalah: *Pertama*, karena selain sumber dana APBN, pola ini dapat menciptakan pemerataan penduduk pembangunan Daerah. *Kedua*, peluang untuk dapat meningkatkan kesejahteraan petani pekebun melalui lahan pangan yang diberikan kepada setiap petani. *Ketiga*, pengembangan PIR diharapkan dapat mengangkat keterbatasan PR.

Sementara itu, dikalangan anggota DPRD Riau pada waktu itu, ada dua pendapat yang berkembang. *Pertama*,

---

<sup>17</sup> Proyek-proyek pembangunan di Daerah pada waktu 1979/1980-1983/1984 tetap lebih mencerminkan keinginan pusat ketimbang kesesuaian dengan kondisi Daerah. Hal ini diakui juga oleh sejumlah nforman dalam penelitian ini.

kelompok yang menolak berpendapat bahwa pengembangan perkebunan kelapa sawit dengan pola PIR dalam beberapa hal dapat menyebabkan konflik kepentingan perbatasan wilayah. *Kedua*, kelompok yang mendukung berpendapat bahwa pengelolaan perkebunan melalui PIR Perkebunan Kelapa Sawit dapat meningkatkan tingkat pendapatan petani pekebun.

Selain itu, dikenal pula tiga pola pembangunan perkebunan, yaitu Pola Swadaya,<sup>18</sup> Pola Unit Pelaksana Proyek (UPP)<sup>19</sup>, dan pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR) (DPRD Riau). Ketiga pola ini dibedakan dari sisi sumber dana, sasaran yang hendak dituju, dan areal kebun yang disediakan oleh Pemda. Sejalan dengan kepentingan Pusat mendapatkan devisa dari pengembangan perkebunan Kelapa Sawit. Menurut Pusat pada waktu itu sistim organisasi produksi yang dianggap layak adalah pola PIR.

PIR<sup>20</sup> pada dasarnya memiliki tujuan menggabungkan bentuk usaha Inti dalam bentuk perusahaan dan plasma yang terdiri dari usaha tani masing-masing petani (Soepadyo, 2000: 46-49). Penggabungan kedua usaha ini diharapkan akan mampu menarik manfaat dari azas skala ekonomi baik secara individu maupun dalam bentuk kerjasama melalui kelompok dan KUD.<sup>21</sup> Pola PIR ini dilatarbelakangi adanya kesenjangan

---

<sup>18</sup> Yang dimaksud dengan pola swadaya adalah bentuk pengembangan perkebunan yang dilakukan dengan kekuatan inisiatif masyarakat secara sendiri.

<sup>19</sup> Pola UPP adalah Pola pengembangan perkebunan dengan mempergunakan perangkat-perangkat pelaksanaan proyek di tingkat lokasi; pembimbing dan pembina, sarana produksi.

<sup>20</sup> Pola PIR dirancang tahun 1974/1975 adalah pola pelaksanaan pengembangan perkebunan rakyat dengan menggunakan perusahaan besar sebagai Inti, yang membantu membangun perkebunan rakyat di sekitarnya, atau rakyat yang dipindahkan (transmigrasi) untuk dijadikan plasma. PIR ini pada dasarnya sama seperti LKTP= FELDA di Malaysia. Dilihat dari sumber dana dan pesertanya proyek PIR-Bun terdiri atas empat model, yaitu PIR-Lokal, PIR-Khusus, PIR-Berbantuan, dan PIR-Trans. Sumber dana dari Bank Dunia atau Pemerintah.

<sup>21</sup> Lebih lanjut diuraikan tujuan pokok pengembangan PIR-Bun adalah: (1).



antara perkebunan rakyat dan perkebunan besar baik PNP/PTP maupun PBS (Soeripto, 2002: 71).<sup>22</sup> Karena itu, sejak 1986 pemerintah mengeluarkan Inpres No. 1/1986 tentang Pengembangan Perkebunan dengan Pola PIR yang dikaitkan dengan Program Transmigrasi (PIR-Trans). Kemudian, Dirjenbun membuat peraturan tentang PIR-Bun, PIR-Plasma, PIR-Lokal, dan PIR-Trans. Dari sisi sumber dana PIR-Bun terdiri empat model, yaitu PIR-Lokal, PIR Khusus, PIR-Berbantuan, dan PIR-Trans. Pembangunan melalui pola PIR-Bun kelapa sawit sudah dimulai sejak tahun 1978/1979 di Kecamatan Tandun Kabupaten Kampar Riau.

Pemerintah pusat mengklaim bahwa Riau memiliki faktor positif dan daya dukung yang dapat menunjang laju pembangunan perkebunan yang terkait iklim investasi dan prinsip-prinsip deregulasi yang dicanangkan pemerintah Pusat (Soeripto, 2002: 72). Klaim Pusat ini jelas hanya berpihak pada kepentingan ekonomi pemilik modal di Riau. Karena beberapa faktor positif Daerah Riau misalnya tersedianya lahan yang cukup luas, tetapi di bawah penguasaan perusahaan perkebunan dan berpotensi menjadi simpul konflik sosial.

---

Meningkat pendapatan dan taraf hidup petani dan keluarga, (2) Meningkatkan produksi komoditi perkebunan baik kualitas maupun kuantitas, (3) Membuka kesempatan kerja..., (4) Membantu pemerataan pengembangan penduduk.. .. (5)Merangsang pemerataan dan pertumbuhan ekonomi regional, (6) Memelihara dan meningkatkan SDA dan lingkungan hidup, (7)Mempercepat proses alih teknologi... (8)Mendorong pertumbuhan industri hulu dan hilir, (9) Meningkatkan persatuan dan kesatuan bangsa, dan (10)Memperkokoh ketahanan dan keamanan nasional.

<sup>22</sup> Usaha perkebunan rakyat memiliki luas kebun yang terpecah-pecah dengan teknologi budidaya dan produktivitas yang rendah. Umumnya kebun-kebun ini berstatus milik petani, dan diusahakan oleh pemilik beserta keluarganya. Jika petani pemilik meninggal, maka kebunnya dibagi diantara para pewarisnya sehingga ukuran kebun menjadi bertambah kecil lagi. Sebaliknya, PBS memiliki lahan yang luas, teknologi dan produktivitas yang tinggi, manajemen modern, dan modal yang kuat. Dalam kondisi seperti itu, keberhasilan pembangunan PIR sangat tergantung peran serta dari berbagai pihak terutama perusahaan inti, petani sebagai plasma, dan pemerintah (Daerah) sebagai fasilitator.

Sampai 1980-an, terdapat 235.853 KK petani pekebun atau sekitar 47 % dari jumlah penduduk 2.520.538 (464.845 KK) di Riau. Akan tetapi basis ekonomi perkebunan masyarakat pada waktu itu adalah komoditas Karet. Dengan berkembang gagasan penanaman Kelapa Sawit, maka terjadilah konversi ruang lahan dari karet kepada Kelapa Sawit. Kondisi ini tentu bertentangan dengan kehendak masyarakat Riau. Karena, proses peralihan telah melanggar hak-hak atas tanah yang umumnya bertumpu pada ekonomi perkebunan Karet (getah). Kemudian, harapan Keluarga ingin melanjutkan pendidikan anak-anaknya yang telah bersekolah di berbagai kota misalnya Bukittinggi, Jakarta, dan bahkan sampai Yogyakarta menjadi punah.

Dalam kondisi seperti itu, Menteri Muda (Menmud) Tanaman keras Hasjrul Harahap mengambil keputusan strategis untuk memberikan ganti rugi pembebasan tanah perkebunan. Akan tetapi, masyarakat Riau saat itu ibarat “nasi sudah menjadi bubur” terlanjur kecewa dengan pelaksanaan kebijakan perkebunan Kelapa Sawit. Sehingga Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan Memud Hasjrul Harahap tidak banyak membawa hasil. Masyarakat Melayu asli lebih memilih untuk menghindari dan pergi, lalu peserta PIR Plasma lebih banyak diisi dengan penduduk pendatang (Asril, 2002: 87).

Dalam perkembangannya, PNP/PTP dan PBS masuk ke Riau baik melalui perusahaan perkebunan maupun melalui pola PIR. Kebijakan PIR yang dilaksanakan diawali dengan PIR-Khusus tahun 1978/1979.<sup>23</sup> Kebijakan Perkebunan Kelapa

---

<sup>23</sup> Ditinjau dari sumber dana, sasaran dan pesertanya proyek PIR-Bun terdiri dari empat model, yaitu PIR-Lokal, PIR-Khusus, PIR-Berbantuan, dan PIR-Trans. Sumber dana dari Bank Dunia atau Pemerintah Indonesia. Sejak Pelita IV diciptakan lagi dua jenis PIR-Bun baru yang khusus untuk komoditas Kelapa Sawit, yakni PIR-Akselerasi dan PIR-Swasta. Kedua jenis PIR ini sumber dananya sebagai awal untuk membiayai kebun plasma disediakan lebih dulu oleh perusahaan inti. Selanjutnya pada saat kebun plasma diserahkan kepada petani, biaya diambil oleh bank pemerintah atau bank-bank lainnya yang disetujui oleh

sawit PIR-Sus ini bertujuan untuk membangun masyarakat pekebun yang berwiraswasta dan sejahtera dengan melibatkan pengusaha perkebunan dan petani, dalam suatu sistem hubungan kerjasama yang saling menguntungkan, utuh dan berkesinambungan (Nurhamlin, 1990: X).

Untuk mencapai tujuan tersebut, dibutuhkan dukungan tenaga kerja perkebunan yang memadai. Untuk itu, pengusaha perkebunan bersama-sama dengan instansi terkait membantu membimbing perkebunan rakyat di sekitarnya melalui pembinaan petani. Hal ini selaras dengan INPRES No.1/1986 tentang pedoman pengembangan perkebunan dengan pola PIR yang dikaitkan dengan program Transmigrasi. Kebijakan Pusat ini melanjutkan pola PIR-Sus yang dihentikan sejak tahun 1984/1985.<sup>24</sup>

Penerapan Inpres No. 1/1986 terkait dengan pelepasan lahan yang diperlukan proyek PIR-Trans. Untuk itu, pemerintah menugaskan Menhutbun, Mentan, dan Kepala BPN

---

Bank Indonesia. Selanjutnya kedua jenis PIR-Bun ini disebut PIR-Trans. Yang dimaksud dengan PIR-Khusus adalah peserta terdiri dari para transmigran dengan membuka lahan baru yang terdiri dari tanaman pokok 2,0 Ha, lahan pangan 0,75 Ha, dan lahan pekarangan 0,25 Ha, dengan sumber dana swadana. Beberapa potensi Riau: (a) Tersedianya lahan yang cukup luas, iklim yang cocok dan topografi yang cukup rata, sehingga memberikan kemudahan dan penghematan biaya operasional lapangan. (b) Tersedianya prasarana (jalan, jembatan milik perusahaan minyak dan HPH) yang menembus ke sentra-sentra pengembangan sehingga akan menekan investasi pembangunan jalan/jembatan. (c) Dekat dengan "outlet" pemasaran, yaitu Singapura sehingga mempermudah dan memperkecil biaya transportasi, ekspor dan lain-lain. (d) Dimilikinya Pulau Batam yang akan disiapkan sebagai sentra ekspor minyak sawit maupun sentra kawasan industri. (e) Dekat dengan sumber bibit, sumber daya manusia/pengelola kebun dan teknologinya yang berpusat di Sumatera Utara. (f) Kesiapan aparat pemerintah dan semakin melembaganya dukungan instansi terkait dalam mengelola perizinan yang berlaku.

<sup>24</sup> Pola PIR-SUS yang dilaksanakan oleh BUMN dan NES sejak 1981, maka mulai 1984/1985 PIR-SUS baru dihentikan. Karena antara lain pemerintah dihadapkan pada kendala keterbatasan dana operasional.

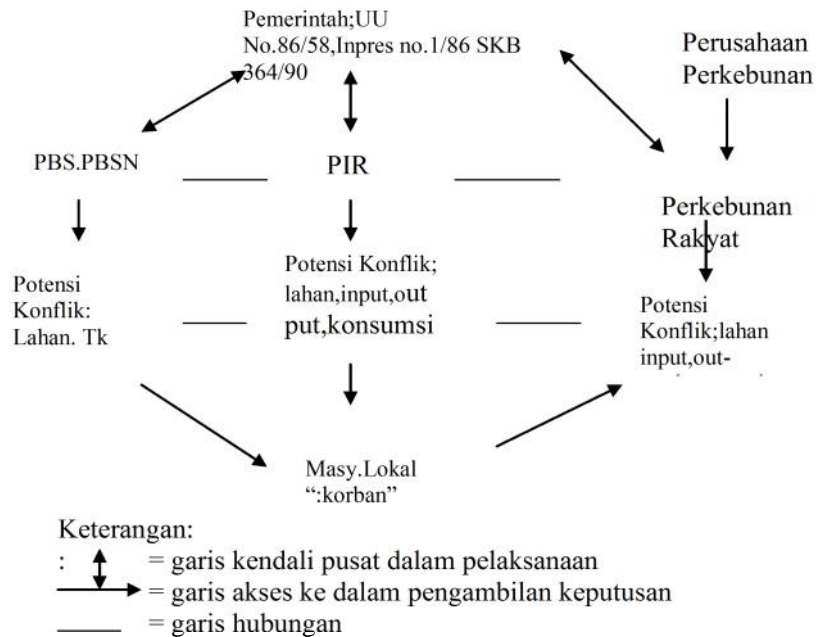
untuk mengatur proses pelepasan lahan di kawasan hutan. Kemudian, lahirlah SKB Menhut, Mentan dan Kepala BPN No. 364/KPTS-II/90, No. 519/Kpts/HL.050/90 dan No. 23-VIII-90 tentang Ketentuan Pelepasan Kawasan Hutan dan Pemberian HGU untuk pengembangan usaha pertanian. Selanjutnya, aturan ini dikoreksi oleh Kep. Menhut No.418/Kpts-II/1993 tentang tambahan persyaratan pelepasan kawasan hutan. Persyaratan itu adalah: *Pertama*, lahan yang dimohon merupakan hutan produksi konversi (HPK)/Areal Penggunaan lain (APL) menurut TGHK. *Kedua*, Arahan Pengembangan Kawasan Perkebunan (APKP) menurut RTRW.

Dilihat dari prosedur pelepasan kawasan hutan untuk budidaya pertanian/perkebunan nampak posisi Daerah sangat lemah. Kewenangan untuk menyetujui dilepas atau tidak sebuah kawasan hutan dilakukan Menhutbun. Gubernur hanya mengeluarkan semacam rekomendasi Surat Persetujuan Pencadangan Lahan. Pada hal informasi yang lengkap tentang eksistensi sebuah kawasan hutan ada di Daerah. Selain itu, implikasi persetujuan pelepasan kawasan hutan pada akhirnya dihadapi oleh masyarakat lokal.

Persyaratan tambahan seperti yang dituang dalam Keputusan Menhut di atas belum lengkap. Karena belum memuat syarat pelestarian lingkungan dan penerapan kaedah konservasi. Sehingga keluarlah Pedoman Teknis pembangunan perkebunan Kelapa Sawit, Pedoman Pembukaan Lahan Tanpa Bakar dari Dirjenbun. Namun demikian, berbagai kebijakan ini dibuat secara elitis dari atas ke bawah. Meskipun dalam batas-batas tertentu penerapan kebijakan ini menghendaki keterlibatan aktor dari bawah (di daerah) misalnya sebelum pemohon mengajukan surat persetujuan pelepasan kawasan hutan kepada Menhutbun harus terlebih dahulu memiliki surat persetujuan pencadangan lahan dari Gubernur. Sifat elitis ini terlihat juga pada SKB Menteri Keuangan dan Ketua Bappenas No.591a/KM.11/1986.Kep.052/KEP/7/1986 yang mengatur

Tata Cara Pengusulan, Pengesahaan, Pengalihan dan Peman-tauan Pembiayaan Pembangunan proyek PIR-Trans.

Gambar 5.2. Skema Potensi Konflik Kebijakan pengelolaan Perkebunan



Dalam kurun waktu 1989-1994, dimulai penempatan petani peserta transmigrasi di lokasi PIR-Bun maupun PIR-Trans. Penempatan para petani PIR ini selaras dengan Keppres No.21 tahun 1994 yang kemudian ditinjau lanjuti dengan Kep. Men Transmigrasi No.35/Men/1990. Dalam kedua kebijakan pemerintah Pusat ini diatur persentase pembagian jumlah petani pekebun yaitu 40% untuk transmigrasi dan 60% bagi warga lokal. Kemudian, Mentrans dan PPH mengeluarkan surat No.185/M/IX/1992 yang isinya adalah peningkatan imbalan kebun inti dan plasma menjadi 20:80. Perubahan kebijakan ini dimaksudkan untuk meningkatkan daya tampung transmigrasi pada proyek PIR-Trans. Tetapi berbagai kebijakan ini, arahnya tetap berpihak kepada Pemerintah Pusat.

Pemerintah mengklaim bahwa sejak 1981-2005 luas perkebunan Rakyat kelapa sawit berkembang pesat di Riau. Pertambahan luas lahan Perkebunan Rakyat ini berasal dari hasil konversi kebun plasma PIR, KKPA, dan Kemitraan Pemda. Tetapi kenyataan penguasaan perkebunan rakyat tetap di tangan Perusahaan. Kemudian, perusahaan swasta dapat menambah luas lahan kebun kelapa sawit di Riau, yakni melalui HGU Kebun Inti.

Selain itu, luas lahan perkebunan kelapa sawit berasal pula dari pengembangan PBSN usaha pemerintah baik melalui HGU maupun kebun inti. Perkembangan areal perkebunan kelapa sawit ini melaju terutama sebagian besar merupakan areal plasma PIR. Di Riau, perkembangan areal plasma PR dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 5.2. Luas Areal Kelapa Sawit Berdasarkan Status Pengelolaan Kebun di Riau

Tahun	Perusahaan Terbatas Perkebunan Negara (PTPN)	Perusahaan Besar Swasta (PBS)	Perkebunan Rakyat (PR)
	Luas	Luas	Luas
1989	15.543 (59,7%)	76.238 (15,3%)	6.000 (25%)
1990	53.193 (32 %)	99.270 (37,3 %)	50.796 (30,7%)
1991	58.468 (18,7 %)	125.401 (47,5%)	105.393 (33,8%)

Sumber: Disbun Riau, 1990

Dilihat dari sisi data luas areal kelapa sawit berdasarkan status pengelolaan diatas nampak bahwa luas perkebunan rakyat cenderung meningkat. meskipun peningkatan itu bukan berarti pengelolaan perkebunan sepenuhnya berada di tangan petani. Karena perluasan kebun rakyat melalui pola PIR tidak dengan sendiri menjadi milik petani pekebun. Dengan kata lain status pengelolaan perkebunan Kelapa Sawit tetap berada sepenuhnya di tangan PBS atau PTPN. Dengan demikian

melalui PIR-Trans sebetulnya pemusatan penguasaan tanah pada tangan perorangan swasta tetap berjalan pada masa awal OTDA di Riau. Hal ini menunjukkan bahwa penguasaan tanah oleh perusahaan PBS dan PTPN masih tetap berlangsung.

Ambil contoh pengembangan PIR-Sus di Desa Tapung Jaya<sup>25</sup> yang melibatkan perusahaan PTP II dan V sebagai perusahaan Inti. Penanaman kelapa sawit dilakukan oleh PTP. V Sei Karang. Perusahaan perkebunan ini, berkepentingan mengusahakan budidaya kelapa sawit seluas 7.670 Ha meliputi Kebun Plasma 5.000 ha dan 2.670 ha Kebun Inti. Kebijakan pengembangan Kelapa Sawit ini diikuti oleh kegiatan pemukiman sekitar 2.500 KK petani yang terdiri dari petani asal transmigrasi dari 2.000 KK dan 500 KK petani lokal (Nurhamlin, 1990: x). Kebijakan pola PIR-Sus ini dihentikan sejak tahun 1984/1985 di Riau.<sup>26</sup> Kemudian dilanjutkan pengembangan perkebunan Kelapa Sawit dengan pola PIR-Trans tahun 1989. Seiring pertumbuhan areal Kelapa Sawit ini muncul isu konflik yang berbasis lahan perkebunan di Riau.

---

<sup>25</sup> Desa Tapung Jaya sebelumnya bernama Desa Beringin. Secara administratif Desa ini terletak di wilayah Kecamatan Tandum Kabupaten Kampar.

<sup>26</sup> Pola PIR-SUS yang dilaksanakan oleh BUMN dan NES sejak 1981, maka mulai 1984/1985 PIR-SUS baru dihentikan. Karena antara lain Pemerintah dihadapkan pada kendala keterbatasan dan operasional.

## Daftar Rujukan

- Awang, San Afri (2005) "Sejarah Pemikiran Pengelolaan Hutan Indonesia "dalam *Wacana* Edisi Tahun J.VI 2005.h.15
- Syahza, Almasdi (2004) *Pemberdayaan Ekonomi Pedesaan Melalui Pengembangan Industri Hilir Berbasis Kelapa Sawit Di Daerah Riau*.(Disertasi),Bandung:PPS-Unpad.
- Azriat dan Aris (2006) "Sawit Sumber Penghancur Kehidupan Masyarakat", dalam *Tandan Sawit.Sawit Wacth*.12. Vol.2 Tahun 2006.h.12.
- Bahari, Syaiful (1996) "Konflik Agraria di Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah Yang Tak Berujung" dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol.9,No.1 April 2004.
- Casson, Anne (2000) *The Hesitant Boom: Indonesia's Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change*, [http/www. occasional paper no.29](http://www.occasionalpaper.no.29).
- Klinken, Gerry Van (2007) *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small Town Wars*, Simultaneously Published in the USA and Canada.
- MacIntyre, Andrew (1991) *Business and Politics In indonesia*. Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin Sidney
- Mas'oed, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971 (Disertasi)*. Cetakan Pertama, Jakarta: LP3ES.





*Bab 6*

KEBIJAKAN  
PERKEBUNAN PASCA  
ORDE BARU



*Bab 6*  
**KEBIJAKAN PERKEBUNAN  
PASCA ORDE BARU**

Bab ini memfokuskan perhatian pada kebijakan-kebijakan ekonomi perkebunan Kelapa Sawit Pemerintah Pusat yang diterapkan di Riau pasca Orde Baru. Apa saja kebijakan itu? Bagaimana para aktor menghadapi situasi kebijakan yang terpusat dan berubah itu? Apakah suatu kebijakan berpihak pada Pusat/Daerah? Siapa yang diuntungkan/dirugikan oleh masing-masing kebijakan itu? Dalam rangka mengorganisir pembahasan, bagian ini akan dikelompokkan ke dalam kebijakan sebagai berikut.

**6.1. Kebijakan Pertanahan dalam TAP MPR No. XVI/1998**

Pada tahun 1998, Soeharto menyerahkan kekuasaannya kepada B.J.Habibie. Fakta politik ini menandai masuknya Indonesia ke suatu masa yang disebut era reformasi. Dalam masa ini, Indonesia dicirikan dengan sejumlah “perubahan” termasuk dalam kebijakan pertanahan pertanian. Pada masa mulainya reformasi, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan sebuah ketetapan berupa TAP MPR No.XVI/

MPR/1998 tentang Politik-Ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi. Ketetapan MPR ini antara lain menyatakan bahwa (Hutagalung, 1995: 22):

“Kebijakan ekonomi baru mencakup kebijaksanaan, strategi, dan pelaksanaan pembangunan yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak sebagai keberpihakan pada kelompok usaha kecil, menengah, dan koperasi, serta berfungsi sebagai pilar utama pembangunan ekonomi nasional tanpa mengabaikan peranan perusahaan-perusahaan besar, pengelolaan dan pemanfaatan tanah serta sumber daya alam lainnya dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan pengusahaan dan kepemilikan dalam rangka pengembangan kemampuan ekonomi usaha kecil, menengah, koperasi serta masyarakat luas. Tanah sebagai basis usaha pertanian diutamakan penggunaannya bagi pertumbuhan pertanian rakyat.”

TAP MPR No.XVI/MPR/1998 ini dianggap pemerintah sebagai pangkal tolak koreksi terhadap kebijakan pertanahan selama ini. Hal ini menunjukkan bahwa sejak 1998 sudah terdapat kebijakan baru yang artinya (Indonesia) tidak akan kembali kepada kebijakan pembangunan ekonomi Orba yang hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (Hutagalung, 1995: 22). Pemerintah Orde Reformasi didorong untuk menempuh kebijakan yang bersandarkan pada demokrasi ekonomi dalam rangka menyiapkan prakondisi sosial untuk membangun kemakmuran, keadilan bagi mewujudkan kesejahteraan melalui mesin pertumbuhan pertanian masyarakat.

Untuk mendorong pertumbuhan itu, pemerintahan Habibie melalui Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional membuat Kebijakan Nasional Pertanahan No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (BPN, 2000: 373-464). Dalam regulasi ini dimuat tindakan pemerintah yang mengatur tata cara pemberian hak atas tanah secara individual atau kolektif diantaranya Hak Guna Usaha (HGU).

Sejak tahun 1999 Pemerintah Pusat melalui Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN (MENAGRARIA/Kepala BPN) No. 9/1999 mengeluarkan izin Hak Guna Usaha (HGU) kepada perusahaan besar perkebunan Kelapa Sawit selama 35 tahun. Pelaksanaan kebijakan ini melibatkan rekomendasi Menteri Agraria/Kepala BPN, Panitia Tim 9, dan Kanwil BPN Provinsi. Kedua UU ini telah memperkuat kedudukan perusahaan perkebunan.

Peraturan No. 9/1999 ini mengoreksi PP No.40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah. Namun, peraturan ini pada prinsipnya tetap sejalan dengan semangat dasar demokrasi ekonomi TAP MPR No.XVI/MPR/1998. Hanya saja bersamaan dengan itu pemerintah tidak membuat regulasi yang dapat mengontrol pemberian HGU tetap berorientasi kepada kepentingan pertumbuhan pertanian masyarakat.<sup>1</sup> Karena Peraturan MENAGRARIA/Kepala BPN ini pengambilan keputusan pemberian dan pembatalan hak atas tanah tidak dilakukan di daerah melainkan di Pusat sehingga dibutuhkan sistem informasi dan manajemen perantaraan nasional yang terorganisir.

Dengan diimplementasikannya Peraturan No. 9/1999 menunjukkan bahwa negara masih berkepentingan mempertahankan perusahaan-perusahaan besar sebagai salah satu pilar pembangunan ekonomi nasional.<sup>2</sup> Kebijakan ini wujud

<sup>1</sup> Sebelumnya Pemerintahan ORBA mengeluarkan Keppres No.26/1988 tentang Badan Pertanahan Nasional (BPN) selanjutnya dikoreksi melalui Penpres No.10/2006 tentang BPN. Dalam ketentuan yang baru ini disebutkan bahwa salah satu fungsi BPN adalah menjalin kerjasama dengan lembaga-lembaga lain dalam menyelenggarakan dan melaksanakan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan, mengkaji dan menangani masalah sengketa, perkara dan konflik pertanahan.

<sup>2</sup> Pasal 21 PERMENAGRARIA/Kep.BPN. No.9/99 disebutkan bahwa Hak Guna Usaha dapat diperpanjang jangka waktunya atau diperbaharui haknya. Kemudian dalam pasal 26 disebutkan juga bahwa sesudah jangka waktu hak guna usaha atau perpanjangannya berakhir kepada pemegang hak dapat diberikan pembaharuan Hak Guna Usaha di atas tanah yang sama.

jaminan dan perlindungan negara terhadap perusahaan besar (termasuk PBS). Karena, pemohon HGU adalah perusahaan (PMA/PMDN) yang telah didaftarkan sebagai badan hukum. Setelah melewati prosedural rekomendasi birokrasi daerah, para pemohon mendapatkan hak atas tanah yang diputuskan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Pusat. Dengan demikian, regulasi ini jelas memberikan keberpihakan kepada Pemerintah Pusat. Karena meskipun Pusat memiliki informasi pertanahan yang terbatas, tetapi Pusat tetap memutuskan pemberian hak atas tanah kepada perusahaan dalam rangka menanamkan modalnya di daerah.

Dalam proses konversi, baik pemerintah maupun perusahaan perkebunan dihadapan kepada keberadaan masyarakat adat yang secara turun temurun telah menggantungkan hidupnya pada lahan hutan (Bahari, 2004: 38). Para kelompok masyarakat adat itu kehilangan sumber penghidupannya begitu tanah adat dialihfungsikan menjadi perkebunan kelapa sawit oleh perusahaan perkebunan. Kondisi ini memicu munculnya konflik sosial di berbagai daerah misalnya perlawanan masyarakat adat sakai di Riau awal tahun 1980-an.

Menghadapi dinamika perlawanan itu, pemerintahan Habibie mengeluarkan Peraturan MENAGRARIA/Kepala BPN No.5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Ulayat Masyarakat Hukum Adat.<sup>3</sup> Kebijakan ini dilandaskan pada kebijakan nasional pertanahan sebelum misalnya UUPA

<sup>3</sup> Dalam pasal 1 ayat (1) Peraturan Menagraria No.5/1999 yang dimaksud Hak Ulayat adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniyah turun temurun dan timbul dari hubungan secara lahiriah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan. Tanah Pasal 1 (2) Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu.

ini No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria; UU No. 5/1967 (sejak 1999 diperbaharui menjadi UU No. 4/1999); UU No. 24/1992 tentang Penataan Ruang; serta Peraturan Pemerintah No. 40/1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah.

Dengan diterbitkannya PP No. 5/1999 menunjukkan bahwa hukum tanah nasional Indonesia mengakui adanya hak ulayat dari masyarakat hukum adat. Karena, kenyataannya banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat setempat sebagai tanah ulayatnya. Sejak awal 1980-an, di beberapa daerah (termasuk di Riau) timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut misalnya berkaitan eksistensi dan penguasaan tanah ulayat (BPN, 2000: 328-329).

Klaim negara atas hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut diekspresikan dengan sejumlah syarat. Negara baru mau mengakui hak ulayat apabila:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan dalam kehidupannya sehari-hari,
- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Sampai 2001 sejumlah kebijakan nasional pertanahan dan SDA masih bersifat umum dan belum operasional. Karena,



UUPA bukan hanya mengatur sumber daya tanah saja, melainkan mencakup pula persoalan SDA dalam arti luas misalnya kehutanan, lingkungan hidup, perikanan, dan pertambangan.

Di bidang pertanahan, TAP MPR No.XVI/MPR/1998 merupakan pangkal tolak baru bagi reformasi di bidang pertanahan. Secara normatif, kebijakan ini memberikan arah, strategi pelaksanaan pembangunan pertanian yang mengutamakan kepentingan kelompok masyarakat banyak sebagai wujud keberpihakan pada pertumbuhan daerah. Namun demikian, kebijakan ini tidak diikuti oleh reformasi struktural dalam pengelolaan pertanahan. Sehingga, sejak 1998 pemerintah menghadapi tantangan utama, yaitu bagaimana menyiapkan infrastruktur penyerahan kewenangan pemerintahan di bidang pertanahan dari Pusat ke Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota).

Untuk maksud di atas, MPR dalam Sidang Tahunan MPR RI 2001 membuat Ketetapan No.IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan SDA. TAP MPR ini menjadi pijakan materil bagi agenda pembaharuan agraria yang berorientasi penciptaan pertumbuhan pertanian masyarakat di daerah. Namun, Presiden yang mendapat mandat melaksanakan ketetapan itu belum membuat langkah-langkah nyata. Bahkan dalam laporan kemajuan (*proress report*) Presiden pada sidang tahunan MPR 2002 maupun sidang Tahunan MPR 2003 implementasi TAP ini tidak dilaporkan sama sekali. Hal ini diperburuk kalangan MPR juga mempertanyakan apalagi menggugat kelalaian Presiden ini (Setiawan dalam *Jurnal Analisis*, 1994: 66).

Dalam waktu berikutnya, berbagai kalangan termasuk misalnya kelompok tani, para Ornop mendesak kepada DPR-RI/DPRD saat itu agar dilaksanakan pembaharuan agraria. Kemudian lahirlah TAP No.VI/MPR-RI/2002 tentang rekomendasi atas Laporan Pelaksanaan Putusan MPR- RI oleh

Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA. Kemudian pada Sidang Tahunan MPR RI 2002, lembaga politik ini kembali membuat rekomendasi yang isinya agar Presiden menyiapkan peraturan perundangan yang mengatur retribusi, pemanfaatan SDA danantisipasi penyelesaian munculnya berbagai konflik SDA secara berkeadilan sebagaimana diatur dalam TAP No.IX/MPR/2001.

Pada tanggal 31 Mei 2003, Presiden Megawati Soekarnoputri membuat Keppres No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Kebijakan ini menjadi pijakan untuk mempersiapkan penyempurnaan UU tentang Dasar-Dasar Pokok Kebijakan Agraria dan pengelolaan SDA di tingkat daerah sebagai wujud implementasi TAP MPR No.IX/2001. Hingga 2004 pemerintah melalui BPN mengambil langkah dengan memusatkan diri pada penyempurnaan UUPA 1960.

Kebijakan nasional di bidang pertanahan ini dimaksudkan juga mengoreksi sejumlah kebijakan nasional di bidang pertanahan yang sebelumnya ada. Sifat koreksi ini nampak dari misi yang diemban Keppres No. 34/2003, misalnya (a) menyempurnakan UU No. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal UUPA yang dijadwalkan selesai 1 Agustus 2004 (pasal 1); (b) menjadi instrumen desentralisasi kewenangan di bidang pertanahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah. Kebijakan ini menjadi “payung” pelaksanaan pengelolaan pertanahan dan SDA di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Setelah Keppres No. 34/2003 ini dibuat, Pemerintahan Megawati Soekarnoputri semula membuat arah politiknya berpihak kepada Pemerintahan Daerah seperti disebutkan dalam pasal 2 ayat (1), (2) dan (3). Dalam ayat (1) dinyatakan bahwa sebagian kewenangan pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Kewenangan yang dimaksud ayat (1) adalah: (a) pemberian ijin; (b) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; (c) penyelesaian sengketa tanah garapan; (d)

penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; (e) penetapan subjek proyek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; (f) penetapan dan penyelesaian tanah ulayat; (g) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; (h) pemeberian ijin membuka tanah; dan (i) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

Namun pemerintahan pada waktu itu menerapkan Keppres No. 34/2003 kurang didukung oleh kondisi sosial-politik yang kondusif. Pemerintahan ini tidak dilengkapi oleh infrastruktur politik pertanahan di tingkat daerah. Padahal dinamika politik pertanahan setelah berlakunya UU No. 22/1999 intensitasnya semakin tinggi. Hal ini ditandai dengan munculnya “dualisme”<sup>4</sup> kelembagaan pertanahan di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang bermuara kepada meluasnya konflik pertanahan. Kondisi ini menunjukkan betapa tidak berpihaknya kebijakan pertanahan kepada masyarakat di daerah. Kebijakan-kebijakan pertanahan di atas cenderung berpihak kepada para kelompok kapitalis.

Sejak 1980-an penerapan kebijakan nasional pertanahan di daerah berdampak pada meningkatnya konflik sosial. Menurut data yang dikeluarkan Dirjen Bina Produksi Perkebunan (dalam Bahari, 2004: 38) sampai dengan Agustus 2003 terdapat 575 kasus di wilayah perkebunan. Sejumlah 225 kasus terjadi pada perkebunan swasta dan 350 kasus pada PTPN. Dari semua kasus ini, sebagian besar terkait dengan sengketa lahan yaitu 544 kasus (95%), hanya sebagian kecil saja yang menyangkut penjarahan produksi dan perusakan tanaman,

---

<sup>4</sup> Sejak berlakunya UU No.22/99 tentang Pemerintahan Daerah dalam hal pengaturan pertanahan di Tingkat Provinsi,Kabupaten/Kota terdapat dua lembaga pertanahan; BPN dan Dinas Pertanahan. Meskipun dalam praktek pemerintahan sehari-hari tidak semua Kabupaten/Kota yang mengalami dualisme kelembagaan pertanahan. Di Riau; Kabupaten Siak, Inhu, Kampar, dan Pekanbaru.

yakni sebanyak 31 kasus (56%).<sup>5</sup> Di bawah ini adalah sebagian data yang tercatat mengenai peta dan urutan konflik agraria yang terjadi sampai tahun 2001.

Tabel 6.1. Peta Konflik Agraria di Berbagai Sektor Tahun 1985-2001

No	Sektor	Jumlah
1	Sarana Umum	250
2	Perkebunan	254
3	Perumahan/Kota Baru	200
4	Industri	90
5	Bendungan/Pengairan	75
6	Pariwisata	70
7	Kehutanan	70
8	Sarana militer	37
9	Pertambangan	36
10	Sarana Pemerintahan	36
11	Pertambakan	25

Sumber: Bahari, 2004

Dari data konflik ini menunjukkan bahwa pada umumnya konflik yang terjadi di wilayah perkebunan dipicu oleh persoalan-persoalan penguasaan hak atas tanah, bukan kriminal sebagaimana yang diungkapkan pemerintah (Daerah). Artinya sebagian besar kebijakan nasional pertanahan yang terkait perkebunan diterapkan di daerah itu lebih banyak menghasilkan konflik sosial. Konflik ini umumnya terjadi karena ada perbedaan persepsi antara kelompok masyarakat dengan

<sup>5</sup> Fase 1958-1980-an merupakan masa perubahan atau transisi dalam perusahaan perkebunan besar. Tahun 1970-an dimulai upaya revitalisasi perusahaan perkebunan besar milik pemerintah dan dalam tahun 1980-an dikembangkan perkebunan besar milik swasta nasional. Pada masa ini pula dimulainya pola PIR yaitu cara mengintegrasikan antara inpekebun dan perusahaan besar. Lihat Pakpahan (2004).

kelompok masyarakat lainnya di tengah-tengah perubahan berbagai ketentuan pertanahan yang dilaksanakan di tingkat Daerah sesudah 1999.

Di Riau, benturan kepentingan itu indikasinya kekecewaan masyarakat Riau terhadap perlakuan Pusat sudah ada sejak tahun 1985 diantaranya persoalan konversi lahan perkebunan Karet kepada perkebunan teknis Kelapa Sawit yang tidak diganti rugi oleh Pemerintah Pusat<sup>6</sup> (Asril, 2002: 32-33). Padahal ada sejumlah Kepala keluarga (KK) yang menggantungkan kehidupan sosial-ekonominya pada hasil kebun Karet.

Contoh lain adalah bagaimana hak-hak atas masyarakat tradisional tergusur misalnya izin yang diberikan Pemerintah kepada PT. API terletak di Kecamatan Mandau, Kabupaten Bengkalis. Lebih dari 40.000 Ha di atas kuburan moyang Kampung Sakai, yang menyebabkan mereka kehilangan hak-hak ekonomi dan politik untuk menetapkan pimpinan, hak budaya animisme mereka yang berasal dari hutan belantara yang keseluruhannya tercakup dalam hak-hak suku asli Sakai (*Suara Kita*, 19 September 2003). Proses ini berlangsung terus dalam arena politik lokal yang ditekan Pusat.

Di tingkat lokal, penerapan kebijakan pertanahan dalam kaitan perkebunan Kelapa Sawit ini melibatkan berbagai aktor yaitu, BPN, Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan, dan Bagian Pemerintahan Kantor Gubernur. Para aktor ini bekerja terperangkap dalam bingkai kepentingan institusi masing-masing. Di sisi lain, masalah distribusi tanah menjadi sangat penting di tengah-tengah proses stratifikasi penguasaan tanah

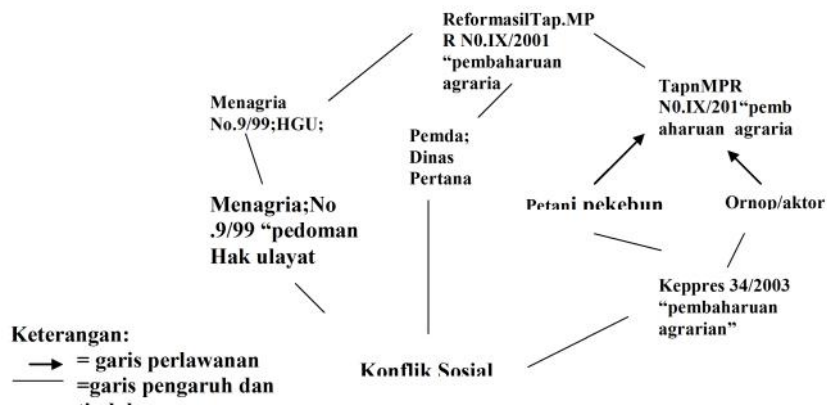
<sup>6</sup> Beberapa studi selama ini hanya menunjukkan bahwa penolakan DPRD dan tokoh masyarakat terhadap pencalonan Imam Munandar sebagai Gubri periode 1985-1990 adalah kumulasi berbagai masalah; pengangkatan Sekwilda yang tidak mengacu azas senioritas, pengangkatan kepala-kepala dinas yang tidak memberi kesempatan kepada Putra Daerah, caapur tangan Gubri secara otoriter ke Golkar, peresmian prasasti dengan menjejalkan telapak kaki, dan pemaksaan Imam Munandar menjadi imam dan khatib Idul Fitri di halaman Kantor Gubri dan Bangkinang.

yang semakin meningkat (Sasono dalam Husein, 1995: 11-19). Dalam kondisi ini, munculnya konflik kepentingan aktor pertanahan di arena perkebunan. Hal ini terungkap seperti yang disampaikan oleh seorang aktivis LSM yang aktif bergerak dalam penelitian maupun pendampingan masyarakat pekebun terkait dengan hutan dan lahan.

“...Konflik lahan perkebunan Sawit di Riau umumnya terjadi dengan latar belakang; tumpang tindih kepemilikan, luas melebihi batas seharusnya, dan tidak memiliki izin HGU (sudah beroperasi baru izin pelepasan hutan diurus)...”<sup>7</sup>

Selain itu, karena ketentuan pertanahan masih umum dan belum cukup operasional, akibatnya ia mudah disalah-tafsirkan misalnya ketentuan hak adat dan ulayat, penguasaan tanah dan peruntukannya (Sasono, 1995: 11-24) seperti yang diuraikan terdahulu. Kondisi ini semakin memicu tumbuhnya konflik pertanahan hak atas tanah masyarakat tradisional baik yang muncul dipermukaan ataupun bersifat laten.<sup>8</sup> Sehingga penerapan kebijakan pertanahan ini telah menuai berbagai persoalan perkebunan di Riau (*Sawit Watch* Vol. 2: 17).<sup>9</sup>

Gambar 6.1. Skema potensi Konflik Penerapan Kebijakan Pertanahan Pasca Orba



<sup>7</sup> Tanggal 29 Mei 2007

<sup>8</sup> Ada pandangan yang mengakar didalam masyarakat tradisional di Riau bahwa

## 6.2. Kebijakan Kehutanan dalam UU No. 41/1999

Pada awal tahun 1998, Menteri Djamiluddin menandatangani SK. 47/1998 tentang Kawasan dengan tujuan istimewa (KdTI). Kebijakan ini memberikan hak kepada masyarakat lokal untuk mengelola hutan damar di lahan hutan milik negara. Setahun setelah itu, terbit pula Peraturan MENAGRIA No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat. Penerapan regulasi ini penuh kontroversi di tingkat lokal. Ada kelompok masyarakat melihat hak ulayat sebagai sesuatu yang melekat dalam suatu komunitas secara turun-temurun. Kemudian ada kelompok yang memandang hak ulayat lebih dari dimensi pemanfaatan lahan sejalan dengan syarat Peraturan No. 5/1999.

Setelah Orba runtuh, keluarlah SK. Menteri Kehutanan No. 677/1998 yang mengoreksi SK No. 622/1995 tentang Hutan Kemasyarakatan. Tindakan pemerintah ini dimaksudkan untuk meningkatkan peran serta masyarakat dalam pengelolaan sumber daya hutan melalui wadah koperasi.<sup>10</sup> SK ini juga mengizinkan masyarakat untuk memanfaatkan kayu hutan maupun hasil hutan non-kayu.

Dalam rentang 1998-2000 pembangunan kehutanan di

---

tanah adalah “ibu” merupakan sumber kehidupan; ekonomi, sosial, budaya, dan politik. Sehingga tanah harus dipertahankan. Kenyataannya struktur sosial, ekonomi, budaya masyarakat tradisional cenderung berubah sedemikian rupa. Di sisi lain desakan kepentingan pemerintah, perusahaan terhadap tanah semakin kuat.

<sup>9</sup> Lihat *Petisi Sulewesi: Solidaritas Korban perkebunan kelapa Sawit Skala besar dan Anti ekspansi perkebunan kelapa Sawit Skala Besar*, p. 21 Juni 2006. Sawit Watch sampai tahun 2005 menemukan bahwa perkebunan kelapa sawit di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya konflik di 200 komunitas di seluruh Indonesia.

<sup>10</sup> Penekanan pada koperasi dan kepemilikan saham masyarakat dapat dilihat dalam beberapa prakarsa baru lainnya. Hal sebagian mencerminkan kenyataan bahwa Menteri Kehutanan dan Perkebunan di masa transisi yakni Muslimin Nasution pernah menjadi pejabat senior di Departemen Koperasi. Lihat Wrangham, dalam Casson (2000).

Riau dilaksanakan dalam dua konsep, yaitu penyelamatan (*rescue*) dan pemulihan (*recovery*)<sup>11</sup> (Pemda Riau, 2003: 86-91). Tahap-tahapan ini selaras dengan lima kebijakan prioritas Departemen Kehutanan yang diterapkan oleh Menteri Kehutanan sesuai Surat No.7501/Kpts-II/2002 tanggal 7 Agustus 2002 tentang Pemberantasan Penebangan Liar (*Illegal Logging*); Penanggulangan Kebakaran Hutan; Restrukturisasi Sektor Kehutanan; Rehabilitasi dan Konservasi Sumberdaya Hutan; dan Desentralisasi Sektor Kehutanan. Kelima strategi itu sejalan dengan PP No. 62/1998 tentang Penyerahan Urusan Perlindungan Hutan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota.

Ketika rezim Orba runtuh ide desentralisasi semakin cepat berjalan. Namun dalam kaitan dengan kehutanan aturan ini tidak mengatur dengan jelas. Hal ini dapat dilihat dari dikeluarkannya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Kemudian, pemerintah mengeluarkan ketentuan baru tentang kehutanan, yaitu UU No. 41/1999. Dalam penyusunan rancangan UU ini nampak lebih dinamik dibanding sebelumnya misalnya ada perdebatan mulai di tingkat lokal hingga di tingkat Pusat. Meskipun, nampaknya Pusat lebih banyak menentukan arah UU tersebut, negara tetap menentukan eksistensi hutan adat dan masyarakat adat. Namun demikian, paling tidak UU ini semakin memperlebar ruang bagi kekuatan-kekuatan lokal untuk terlibat lebih banyak dalam mengekspresikan kepentingannya.

Selanjutnya berdasarkan PP No. 25/2000 dinyatakan bahwa perlindungan hutan menjadi kewenangan Kabupaten/

---

<sup>11</sup> Tahap-tahapan pembangunan kehutanan itu dituangkan kedalam program-program pokok meliputi program; (1)pemantapan dan penataan kawasan hutan;(2)Program peningkatan produktivitas dan mutu hutan;(3)Rehabilitasi hutan dan lahan kritis; (4)Program peningkatan sumberdaya hutan dan penyelamatan Ekosistemnya;(5)Pengembangan usaha perhutanan rakyat;(6) Program pembinaan masyarakat desa hutan.



Kota. Untuk melaksanakan sistem perlindungan hutan ini, Pemda Riau mengalokasikan dana operasional. Selain itu, juga dirangkul berbagai pihak, baik yang di dalam birokrasi maupun non-pemerintah. Pada tahun 1992, salah satu hasil dari pelaksanaan operasi ini adalah dapat diselamatkan uang negara melalui pevelangan kayu sebesar Rp.871.858.973,-(Pemda Riau, 2003: 91). Secara umum kebijakan yang dibuat pemerintah dalam hubungan pengembangan Kelapa Sawit dapat dilihat dari matriks berikut in:

Tabel 6.1. Matriks Kebijakan Perhutanan

Isu	Kebijakan Khusus yang Berlaku	Kebijakan Lintas Isu yang Berlaku	Dampak Bagi Perubahan Iklim (Termasuk Perkebunan)
Konversi Lahan	1.PP.No.35/95 tentang dana penghutanan kembali 2.UU.No.41/94 diperbaharui UU.No.1/2004 ttng Kehutanan 3.UU.No22/99 diperbaharui UU.No.32/2004 diperbaharui UU.No.32/2008 ttng Pemernitahan Daerah 4.UU.No.18/2001 ttng Penanamn	1.PP N0.6/2007 ttng Tata Kelola Perencanaan dan Pemanfaatan Hutan. 2.Permen No.14/2004 Ttng aforestasi dan peningkatan kembali (A/R) dan skema CDM 3.PP No.34/2002 ttng Pemanfaatan Tanah, Tata Kelola Perencanaan hutan dan lahan 4.Permen No.1/2004 ttng Hutan Sosial	Seluruh kebijakan ini bertujuan mengatur pengelolaan hutan yang berkelanjutan dan pada akhirnya akan berkontribusi pada gas rumah kaca (termasuk Konflik sosial yang berbasis hutan) melalui upaya-upaya penghutanan kembali, perlindungan hutan dan pencegahan kerusakan hutan.
Kebakaran Hutan	PP.No.4/2001 ttng Pemantauan Kerusakan Lingkungan dan Polusi terkait Hutan dan Tanah	5.UU No.23/47 ttng Lingkungan hidup 6.PP.45/2004 ttng Perlindungan Hutan	
Penebangan Liar	Inpres No.4/2005 ttng Pembasmian Penebangan Liar		

Sumber: World Bank, 2007

Dalam prakteknya hal ini tentu tidak mudah, karena harus berhadapan dengan berbagai kepentingan individual jangka pendek. Hal ini terbukti dengan dicabutnya izin HPH yang termasuk Group INHUTANI IV di Riau oleh Menteri Kehutanan. Berdasarkan penilaian ini areal HPH yang pengelolaannya INHUTANI IV dinilai kurang baik. Penilaian HPH ini didasarkan pada paramater sistim perencanaan kawasan hutan yang dilaksanakan. Apakah HPH tersebut sudah

kelestarian hutan dapat juga diukur dari sistim permudaan pohon yang dilakukan dan tidak ada konflik tata batas hutan dengan masyarakat. Akibatnya HPH Group INHUTANI IV unit Riau dicabut Pusat.

Gubernur sebagai pelaksana azaz dekonsentrasi melalui Dinas Kehutanan ditugaskan Pusat unntuk mengawasi HPH eks INHUTANI IV. Namun, kenyataannya pencabutan izin HPH ini tidak cepat ditindaklanjuti dengan kebijakan yang menentukan siapa aktor yang berkepentingan dalam pengelolaan HPH selanjutnya. Setelah itu, PEMDA menigintruksikan kepada para Bupati/Walikota di wilayah eks-INHUTANI IV untuk berpartisipasi mengawasi areal yang dimaksud. Hal ini tertuang dalam Surat Gubernur Riau No.522/EKBANG/358 tanggal 12 Maret 2003 (Pemda Riau, 2003: 97).

Sejak tahun 2001-2005 Pemerintah Provinsi Riau melakukan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau yang disahkan dengan Peraturan Daerah (Perda) No. 10 Tahun 1994.<sup>12</sup> Kebijakan tata ruang wilayah ini bertujuan memberikan arahan pemanfaatan ruang wilayah daerah bagi Pemda Provinsi maupun Pemkab di Riau. Dengan kata lain, kebijakan RTRWP ini membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemda Riau dalam penetapan/perubahan status kawasan hutan, pemeberian izin lokasi ruang untuk investasi maupun pengembangan perkotaan atau pedesaan.

Dalam penerapannya selama kurun waktu 1994-2005, menurut data Jikalahari terjadi tumpang tindih antara kawasan lindung dan kawasan budidaya di Riau. Dari total kawasan

---

<sup>12</sup> Dalam RTRWP Riau 1994-2009 terdapat arah pemanfaatan ruang yang dibagi dalam 2 klasifikasi besar yaitu; kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan Lindung meliputi kawasan pelestarian alam, kawasan hutan suaka alam, kawasan perlindungan setempat, dan kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahnya. Sementara, kawasan budidaya meliputi kawasan hutan produksi, perkebunan, industri, pariwisata, pertanian, pemukiman dan lain-lain dan kawasan prioritas.

hutan lindung di Riau tahun 1994, yakni seluas 1.942.744 Ha terdapat 808.610 Ha terdiri atas izin konsesi HPH seluas 321.996 Ha, HTI seluas 456.207 Ha, dan perkebunan 102.906 Ha. Kemudian, ditemukan bahwa kawasan hutan lindung Riau berkurang dari 1.942.744 Ha menjadi 1.629.844 Ha atau berkurang sekitar 312.900 Ha (*Berita Jikalauhari*, No. 10, Januari 2006).

Kemudian, inkonsistensi pelaksanaan kebijakan kehutanan itu berimplikasi pula pada usaha pengembangan perkebunan di daerah. Misalnya inkonsistensi ini dilanjutkan pula melalui UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Kebijakan Pemerintah Pusat ini menyebutkan bahwa kewenangan mengeluarkan izin pelepasan kawasan hutan untuk dijadikan perkebunan hanya berada pada Menteri Kehutanan. Akibatnya, terdapat pengembangan perkebunan Kelapa Sawit yang tidak konsisten. Artinya, perkebunan Kelapa Sawit lebih dulu dibuka tapi tidak diikuti izin pelepasan kawasan hutan.

Hal ini ditemukan misalnya dari kasus kebun kelapa sawit Pemda Kabupaten Kuantan Singingi (Kuansing) tahun 2002. Pemkab Kuansing membuka kebun Kelapa Sawit seluas 500 Ha di kawasan Hutan Lindung Bukit Batabuh tepatnya di Desa Perhentian Sungkai sejak tahun 2002. Namun, sampai tahun 2007 belum ada upaya Pemkab Kuansing mengurus izin ke Departemen Kehutanan. Sementara itu, berdasarkan informasi yang dihimpun, bahwa Pemkab Kuansing tetap akan membangun kebun Kelapa Sawit di kawasan hutan lindung tersebut, bahkan luas areal direncanakan akan terus bertambah setiap tahun (*Riau Tribune*, 30 Mei 2007).

Dinamika kekuasaan dalam pengelolaan hutan misalnya Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu Hutan (IUPHHK-HT) mengalami pasang surutnya di Riau. Tahun 2005 Menteri Kehutanan, MS. Ka'ban telah membuat Peraturan No. P.03/Menhut-II/2005 tanggal 18 Januari 2005 tentang Pedoman Verifikasi IUPHHK pada Hutan Alam. Kebijakan ini ditindak-

lanjuti dengan Surat Edaran No. S.26/Menhut-VII/2005 tanggal 25 Januari 2005 yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota se-Indonesia.

Regulasi ini menegaskan tentang kewenangan mengeluarkan izin IUPHHK-HT sudah dicabut sejak dikeluarkannya KepMenhut No. 541/2000 dan PP No. 34 Tahun 2002. Namun dalam implementasinya, pencabutan kewenangan IUPHHK-HT (HPH untuk HTI) dihadapkan kepada kungkungan birokrasi Daerah yang legal-formal sehingga pada batas-batas tertentu menghilangkan hal yang substantif. Hal ini terungkap dari pernyataan Tabrani Rab, seorang tokoh masyarakat Riau:

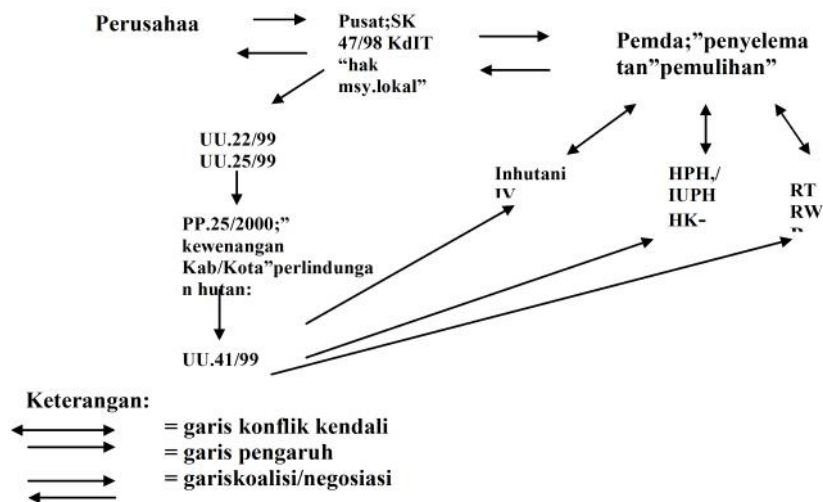
“Sekitar 34 Izin IUPHHK-HT di Riau diberikan Pemda berada pada hutan alam. Sementara, menurut aturan izin itu seharusnya diberikan terhadap lahan kosong, alang-alang atau semak belukar. Izin itu terdapat di atas lahan seluas 378. 299. 50 Ha. Lahan itu terdapat di seluruh Kabupaten dan Kota. Rata-rata Bupati mengeluarkan izin IUPHHK-HT terhadap ribuan Ha hutan alam....selanjutnya tim verifikasi hanya akan melakukan verifikasi apabila ada permintaan verifikasi dari pejabat berwenang di Daerah, dan apabila tidak ada maka otomatis tidak dilakukan verifikasi.. “

Tahun 1970 Pemerintah Pusat mengeluarkan PP No. 21/1970 tentang Hak Penguasaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan dan PP No. 33/1970 tentang Perencanaan Hutan. Namun, dalam pelaksanaannya UU dan PP itu terpusat pada tangan Menteri. Implikasi sektor kehutanan pada sub-sektor perkebunan terlihat dari eksploitasi ekonomi SDA melalui proses klasifikasi dan demarkasi areal hutan. Kemudian, kebijakan ini menutup akses masyarakat lokal terhadap hutan. Proses ini dimulai sejak UUPK dan diatur lebih lanjut melalui Surat keputusan (SK) Mendagri No. 26/1982 tentang TGHK.

Setelah Orde Baru runtuh Mei 1998, Pemerintah Provinsi Riau melakukan revisi terhadap Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau sejak tahun 2001 hingga 2005. Seperti

yang sudah disampaikan di atas agenda pemerintah ini disahkan dengan Perda No. 10/1994.<sup>13</sup> Keputusan politik RTRW ini bertujuan memberikan arah bagi pemanfaatan ruang wilayah daerah kepada Pemda Provinsi maupun Pemkab di Riau. Dengan kata lain, kebijakan RTRWP ini membagi kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemda Riau dalam penetatan/perubahan status kawasan hutan, pemberian izin lokasi ruang untuk investasi maupun pengembangan perkotaan atau pedesaan.

Gambar 6.2. Skema Potensi Konflik Penerapan Kebijakan Kehutanan Orba



### 6.3. Kebijakan Pengelolaan Perkebunan dalam UU No. 18/2004

Sebelum 1999, perkembangan area lokasi perkebunan Kelapa Sawit lebih banyak terjadi pada kegiatan-kegiatan

<sup>13</sup> Dalam RTRWP Riau 1994-2009 terdapat arah pemanfaatan ruang yang dibagi dalam dua klasifikasi besar, yaitu kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung meliputi kawasan pelestarian alam, kawasan hutan suaka alam, kawasan perlindungan setempat, dan kawasan yang memberikan perlindungan kawasan bawahnya. Sementara kawasan budidaya meliputi kawasan hutan produksi, perkebunan, industri, pariwisata, pertanian, pemukiman dan lain-lain dan kawasan prioritas.

proyek yang berpola PIR-Bun, PIR-Trans atau PBS. Selanjutnya dikembangkan Pola KKPA selaras SK Menhutbun No.107/Kpts-II/1999 di Riau. Kebijakan itu berdampak pada pertambahan luas kebun di Riau. Secara geografis, pertambahan luas area kebun Sawit itu mengarah pada wilayah kabupaten-kabupaten di Riau Daratan misalnya Bengkalis dan Kampar. Selanjutnya pada tahun Pelita V arah pengembangan kebun Sawit ini berkembang ke arah wilayah Kabupaten Indragiri Hulu dan Indragiri Hilir.

Pemerintah bersama PBS/PBSN mengklaim diri melalui PIR-Trans sudah mengalokasikan sekitar 60.830 KK warga transmigrasi dari total program 104.716 KK atau sudah terealisasi 58,09%. Secara lebih rinci, penempatan petani PIR-Bun 31.955 KK dari target penempatan 31.966 KK. Sementara itu, petani PIR-Trans yang sudah ditempatkan di Riau berjumlah 28.875 KK dari rencana 72.750 KK yang akan datang. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 6.2. Nama-nama Perusahaan PIR di Riau Tahun 1994

No	Pelaksana/Lokasi	Petani (KK)	
		Target	Realisasi
I	PIR-BUN	2500	2500
	1. PIR-SUS PTP V Sei Tapung	2000	1989
	2. PIR-SUS PTP V Sei Siasam	2987	2987
	3. PIR-NES/-ADB PTP V Sei Garo	4000	4000
	4. PIR-NES/-ADB PTP V Sei Galuh	8331	8331
	5. PIR/NES/-ADB PTP IV Air Molek	4750	4750
	6. PIR/NES PTP II Sei Buatam	2750	2750
	7. PIR-SUS PTP II Lubuk Dalam	3000	3000
	8. PIR-SUS PTP IV Bagan Sinebah	1648	1648
9. PIRLOK PTP IV Bagan Batu			
II	PIR-TRANS	3000	1819
	10. PTP V Sei Pagar	3000	2945
	11. PTP V Sei Intan	6260	5784
	12. PT. Indosawit Subur Ukui	5740	3966
	13. PT. Indosawit Subur Buatam	4000	3975
	14. PT. Sari Lembah Subur	4000	2150
	15. PT. Surya Bratasena Plantation	4000	0
	16. PT. Ramajaya Pramukti	4000	1892
	17. PT. Buana Wira Lestari	3000	0
	18. PT. Padasa Enam Utama	4400	3437
	19. PT. Wana Sari Nusantara	8000	0
	20. PT. Regunas Agri Utama	4000	0
	21. PT. Perdana Inti Sawit	6375	1547
	22. PT. Riau Sakkti Transmandiri	12975	1360
23. PT. Guntung Hasrat Makmur			

Sumber: Soeripto, 1994

Kemudian, menurut pemerintah sampai periode 1998-2003, pembangunan kebun Kelapa Sawit yang dikaitkan dengan program pemukiman pemerintah ternyata telah membentuk desa-desa baru bekas Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT). Kondisi ini telah mempengaruhi tingkat perkembangan desa-desa di Riau.

Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2000 dicatat terdapat sekitar 1.024.500 juta Ha kebun Kelapa Sawit, baik di Riau Daratan atau Kepulauan. Sementara itu, survei satelit tahun 2000-20001 mencatat sebesar 3,1 juta Ha perkebunan. Sangat sulit memang untuk menguji kebenaran kedua data ini. Senyatanya pengembangan perkebunan Kelapa Sawit di Riau terus berjalan. Potensi pertumbuhan dan kecenderungan penambahan luas lahan kebun Kelapa Sawit akan terus meningkat di daerah ini. Sejak tahun 2000, sekitar 70-80% lahan di wilayah Kabupaten/Kota di Riau ditanami perkebunan Kelapa Sawit, kecuali Bengkalis dan Inhil<sup>14</sup> (Pemda Riau dan PT. CPI, 2003: 6-8).

Pertambahan luas lahan Perkebunan Rakyat Kelapa Sawit dapat berasal dari hasil konversi kebun plasma PIR dan perkebunan rakyat swasta. Sedangkan pengembangan perusahaan swasta dapat juga menambah luas lahan kebun Kelapa Sawit di Riau, yakni melalui HGU,<sup>15</sup> kepemilikan sendiri, dan

<sup>14</sup> Master Plan Riau, karet dan kelapa menjadi bagian dari wilayah Riau sejak awal abad 20-an. Pertumbuhan luas perkebunan karet dan kelapa saat ini sangat terbatas. Sebaliknya, kelapa sawit telah mengalami pertumbuhan yang pesat di Riau seperti yang terjadi di daerah lain di pesisir timur Sumatera. Tidak ada sama sekali pada tahun 1970-an, perkebunan kelapa sawit mencapai lebih dari 500.000 ha pada tahun 1995 dan lebih dari 1.000.000 ha pada tahun 2000 menurut data BPS.

<sup>15</sup> Jika lahari (200) 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 men).7data 161 area perkebunan, 34 atau (21%) perusahaan belum memiliki HGU.

kebun inti. Di sisi lain, pengembangan perkebunan berdampak pula pada kecenderungan pendapatan petani pekebun.

Secara umum pendapatan petani pekebun pada waktu 1980-an berkisar antara Rp.40.000-400.000,- perbulan. Angka ini sudah meningkat dibandingkan Pelita IV yang berkisar antara Rp. 40.000-300.000,- (Pemda Riau, 1994: 43) dan yang tertinggi dimiliki oleh para petani pekebun PIR Kelapa Sawit. Tahun 2002 pendapatan pekebun ini meningkat menjadi Rp. 11.392. 000,-/KK dibandingkan tahun 2001 sebesar Rp. 9.228.000,- terjadi kenaikan sebesar Rp.2.164.000,- atau naik sebesar 23,45% (Disbun Riau, 2003: 14).

Tabel 6.3. Tingkat Pendapatan Petani/KK Komoditas Utama Tahun 2000 dan 2001

No	Komoditi	2001	2002	Prosentase
1	Kelapa Sawit	17.250.000	18.000.000	4,35
2	Karet	6.920.000	11.856.000	71,33
3	Kelapa	3.515.000	4.392.000	22,90
	Rata-rata	9.228.000	11.392.000	23,45

Sumber: *Disbun Riau, 2003*

Dari tabel di atas nampak bahwa tingkat pendapatan tertinggi adalah Kelapa Sawit, diikuti Karet dan komoditi Kelapa. Secara lebih rinci perkembangan tingkat pendapatan pekebun dari berbagai komoditi utama yang di Provinsi Riau tahun 2001 dan 2002 dapat dilihat tabel berikut ini:



Tabel 6.4. Rata-rata Pendapatan Petani PIR dari Perkebunan Kelapa Sawit Tahun 1984-1989

Tahun	Jumlah Pendapatan Perbulan (Rp)	Peningkatan (persen)
1984	14.716,677	0,00
1985	29.448,87	100,00
1986	37.057,43	25,84
1987	197.539,-	400,33
1988	113.674,59	-42,45
1989	178.337,26.	56,88

Sumber: Nurhamlin, 1994

Berdasarkan perkembangan pendapatan pekebun di atas sebagai gambaran dapat diketahui bahwa komoditi Kelapa Sawit adalah sumber pendapatan pekebun/KK yang terbesar rata-rata perbulan Rp.1.500.000,-. Kemudian diikuti Karet memberikan masukan pendapatan sebesar rata-rata Rp.988.000,-/bulan per KK dan Kelapa sebesar Rp.360.000,-/bulan per KK.

Sementara itu, di tiap wilayah perkebunan misalnya PIR uang yang beredar cukup tinggi pada waktu itu. Uang yang beredar berkisar antara Rp 522.484.000,- sampai dengan Rp 2.089.809.000,-. Sebagai contoh untuk komoditi Kelapa Sawit dengan luas 10.000 Ha akan menghasilkan putaran uang sebanyak kurang lebih Rp.2.718.759.000,- perbulan (Soeripto, 1990; 89).

Kondisi ini berbeda dengan Nurhamlin (1990) menyatakan bahwa tahun 1984 kasus Desa Tapung Jaya mengalami kemajuan sosial ekonomi maupun sosial budaya. Ini setelah mengalami lima tahun masa produksi, termasuk 1,5 tahun masa pembayaran (pasca konversi). Kemajuan ini dapat dilihat dari pendapatan rata-rata petani selama lima tahun terakhir. Namun kemudian kemajuan yang dicapai itu telah diikuti oleh munculnya konflik sosial dan kemitraan di tingkat lokal.

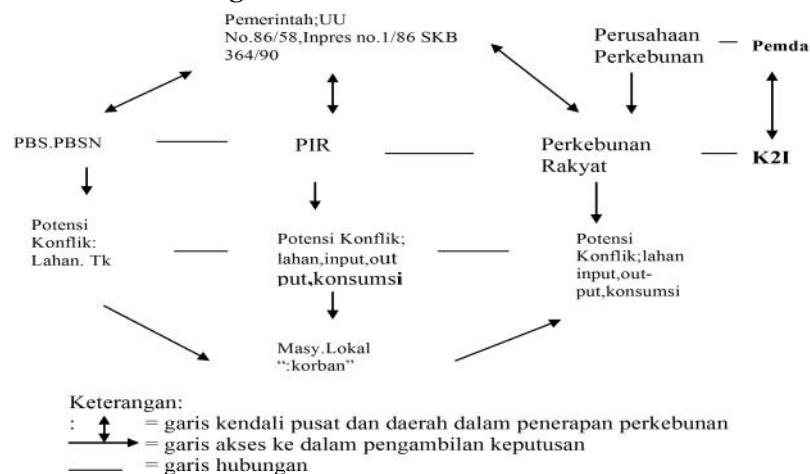
Tabel 6.5. Penerapan Kebijakan Perkebunan dan Implikasinya di Riau 2007

Kebijakan	Implikasi	
	Ekonomi	Politik
Inpres No. 1/1996, SK. Menhutbun No. 107/Kpts-II/1999, dan UU No. 18/2004	) Pendapatan Petani, ) Pertambahan Luas Lahan	) Pengendalian PBS/N dan Pemerintah. ) Konflik sosial dan Kemitraan ) Distribusi kewenangan kepada Pemda

Sumber: Berbagai Sumber, 2008

Sesudah 1999, terbuka peluang para aktor dan masyarakat lokal melakukan protes atas berbagai kelemahan dari penerapan pola pengembangan perkebunan Kelapa Sawit selama ini. Berbagai kelemahan kebijakan itu misalnya meningkatnya konflik sosial yang berbasiskan lahan di Riau yang mengharus ada kemitraan perusahaan dengan petani pekebun selama ini. Berbagai kelemahan kebijakan itu misalnya meningkatnya konflik sosial yang berbasiskan lahan di Riau. Dalam situasi seperti inilah muncul inisiatif lokal membuat kebijakan perkebunan yang dikendalikan Pemda Riau yang dikaitkan dengan kondisi real kemiskinan, keterbatasan pendidikan, dan kelangkaan infrastruktur.

Gambar 6.3. Skema Potensi Konflik Penerapatan Kebijakan Pengelolaan Perkebunan



#### **6.4. Keputusan Gubernur Riau No. 327/VII/2005**

Perkebunan K2I 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. Kebijakan lokal ini terinspirasi oleh kondisi kemiskinan, keteringgalan pendidikan sumberdaya manusia (kebodohan), dan kelangkaan infrastruktur sosial ekonomi (yang disingkat K2I). Dalam menghadapi tantangan itu, rezim Rusli Zainal mengklaim diri membuat kegiatan-kegiatan pengentasan kemiskinan satu diantara kebijakan itu adalah perkebunan Kelapa Sawit K2I tahun 2005 seperti yang tertuang dalam Surat Keputusan Gubernur Riau No.327/VII/2005 tentang Program K2I dalam Pengentasan Kemiskinan melalui pembangunan dan pengembangan perkebunan pola kemitraan usaha patungan berkelanjutan. Dalam Keputusan Gubernur ini sekaligus dilampirkan pedoman pembangunan dan pengembangan perkebunan pola kemitraan usaha patungan berkelanjutan.

Dalam Keputusan Gubernur di atas disebutkan bahwa tujuan pembangunan perkebunan dengan pola kemitraan adalah untuk membina serta mengembangkan usaha perkebunan rakyat menjadi wilayah pusat pertumbuhan agroindustri, agribisnis komoditas perkebunan dengan teknologi dan daya saing tinggi sebagai pusat unggulan perekonomian daerah di pedesaan yang berwawasan lingkungan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, maka dibentuklah tim kerja yang terdiri dari Asisten Bidang Ekonomi dan Pembangunan Setda Provinsi Riau sebagai penanggung jawab Program K2-I bidang perkebunan. Kepala Bappeda dan Kepala Dinas Perkebunan yang melaksanakan kegiatan, Kepala Kantor Wilayah BPN melaksanakan restrukturisasi dan redistribusi serta sertifikasi hak atas tanah bagi petani K2-I, Kepala BPI dalam hal modal, Kepala Dinas Kehutanan, Kepala Dinas KIMPRASWIL, Kepala Dinas Koperasi dan UKM, Kepala Biro Pemerintahan, Kepala Biro

Hukum yang memberikan advis mengenai ketentuan dan prosedur hukum, dan Kepala Biro Keuangan yang mengatur penyediaan biaya. Pengorganisasian kerja tim ini sangat mengandalkan kekuatan sumberdaya birokrasi di tingkat provinsi. Padahal seharusnya penerapan program perkebunan Kelapa Sawit K2I melibatkan Pemerintah Kabupaten. Karena area perkebunan yang dibangun itu berlokasi di wilayah kabupaten. Oleh karena itu, persoalan koordinasi antar dan inter satuan kerja yang terkait perkebunan K2I adalah yang utama terutama pada tingkat formulasi kebijakan.

### **6.5.Keputusan Gubernur Riau No. Kpts.330/011/2005**

Tata cara pelaksanaan Kebun K2-I ini diatur melalui Keputusan Gubernur Riau No.Kpts.330/011/2005<sup>16</sup> 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 di luar kawasan perkebunan.

---

<sup>16</sup> Lihat 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.

Dalam keputusan ini disebutkan sasaran pelaksanaan pembangunan dan pengembangan perkebunan adalah: (a) terwujudnya kebun sesuai standar dan skala ekonomi keluarga dengan sertifikat hak milik perseorangan petani K2-I atau Hak Guna Usaha. (b) terwujudnya kesempatan kerja dan berusaha bagi masyarakat pedesaan, (c) terwujudnya peningkatan produktivitas, dan (d) terwujudnya akses sarana dan prasarana infrastruktur sosial ekonomi serta pengembangan wilayah pedesaan. Untuk mencapai sasaran tersebut, dibentuklah organisasi pelaksana kegiatan. Pada tingkat Provinsi, Gubernur sebagai pembina dan penanggung jawab program, Sekretaris Daerah sebagai pengarah, Asisten Ekonomi Pembangunan sebagai Ketua Tim Koordinasi, Kepala Dinas Perkebunan penanggung jawab pelaksanaan kegiatan, Badan Pengelola sebagai pengelola anggaran dana pemerintah provinsi sharing kabupaten/kota, dan perusahaan pengembang sebagai pengelola dan pelaksanaan perkebunan.

Sementara itu, di tingkat kabupaten, Bupati sebagai pembina dan penanggung jawab program, Sekretaris Daerah sebagai pengarah, Asisten Ekonomi dan Pembangunan sebagai Ketua Tim Koordinasi Kabupaten, Kepala Dinas Perkebunan sebagai penanggung jawab pelaksana kegiatan, dan koperasi petani K2-I sebagai lembaga ekonomi petani. Dalam ketentuan ini disebutkan juga fungsi tim koordinasi, perusahaan pengembang sebagai pelaksana dan pengelola pabrik. Selain itu, dalam ketentuan ini terdapat hak dan kewajiban petani. Secara normatif dikatakan bahwa petani mendapat kebun sebagai asset produktif dengan lauasan tertentu (2 ha) dengan hak kepemilikan/hak guna usaha, serta mendapatkan pendapatan produksi yang telah ditentukan. Petani mendapatkan pembinaan teknis maupun non-teknis dari pihak terkait, dan mendapatkan persamaan hak hasil produksi. Namun, ketentuan ini tidak detail menyebutkan pihak yang mengawasi dan mekanisme pengawasan yang harus dilakukan. Akibatnya, terbuka kemungkinan petani tidak mampu mendapatkan

haknya dengan baik, karena keterbatasan petani baik dalam aspek kelembagaan maupun penengaruh terhadap kebijakan.

### **6.6. Peraturan Gubernur Riau No. 32/2006**

Peraturan ini mengatur tentang petunjuk pelaksanaan program perkebunan kelapa sawit Kepala Sawit K2-I. Tujuan dibuatnya ketentuan ini adalah untuk memberikan acuan, arah, petunjuk bagi pelaksanaan administrasi dan teknis operasional di lapangan dalam pembangunan perkebunan. Diharapkan dengan petunjuk pelaksanaan ini semua pihak mempunyai persepsi yang sama dalam melaksanakan kegiatan, sehingga sasaran yang telah ditetapkan untuk peningkatan ekonomi masyarakat dapat dicapai tepat waktu dan tepat sasaran dengan standar kualitas yang diharapkan.

Adapun yang menjadi tujuan program Kelapa Sawit K2-I adalah: (1) meningkatkan kesejahteraan masyarakat tempatan yang berada di kantong-kantong kemiskinan; (2) meningkatkan pemanfaatan asset produktif berupa lahan bagi peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat; (3) mengurangi kesenjangan pendapatan antar wilayah dan antar kelompok dalam masyarakat; (4) mengurangi konflik yang terjadi di perusahaan perkebunan antara para investor dengan masyarakat; (5) meningkatkan kesempatan kerja bagi masyarakat pedesaan; (6) meningkatkan pendapatan daerah; (7) membina serta mengembangkan usaha perkebunan rakyat menjadi wilayah pusat pertumbuhan agribisnis komoditas perkebunan, dan (8) meningkatkan devisa negara.

Dalam rangka mencapai tujuan perkebunan K2-I ini, maka dibentuklah organisasi pelaksana. Pola pelaksanaan program perkebunannya mengarah kepada pola kemitraan usaha patungan berkelanjutan. Pelaksanaan program ini merupakan *sharing* program yang terintegrasi dengan *sharing* lokasi untuk memudahkan pelaksanaan pengawasan dan

manajemen pelaksanaannya dimana kegiatannya merupakan kewenangan masing-masing pemerintah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Pola ini dituangkan ke dalam prosedur pelaksanaan pembangunan perkebunan.

### **6.7. Keputusan Bupati Kampar No. 227/2005**

Keputusan Bupati Kampar No. 227 Tahun 2005 mengatur tentang Penetapan Lokasi Lahan K2-I Provinsi Riau bidang perkebunan lokasi Kabupaten Kampar tahun anggaran 2005. Dalam keputusan ini ditetapkan calon lokasi lahan program di Desa Simalinyang Kecamatan Kampar Kiri seluas 1.100 Ha yang terdiri dari kebun efektif seluas 1.000 Ha dan fasilitas sarana dan infrastruktur kebun seluas 100 Ha. Dalam keputusan ini dilengkapi juga peta calon lokasi.

Dalam hasil wawancara dengan informan, diperoleh informasi bahwa Pemda dan masyarakat Kampar mendukung program perkebunan ini. Karena dipandang dapat mengurangi jumlah penduduk miskin di wilayah ini. Persoalannya dalam perumusan kebijakan ini Pemda Kampar merasa tidak dilibatkan. Pemda hanya dilibatkan ketika masalah pelaksanaan muncul di lokasi. Kondisi ini dinilai kurang menguntungkan masyarakat Kampar. Keterlibatan Pemda dalam hal ini misalnya BPN hanya sebatas survey lokasi. Karena itu Pemda Kampar mengusulkan bahwa harus ada perluasan ruang publik di tingkat kabupaten, sehingga masyarakat dapat ikut serta dalam perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi. Hingga penelitian ini dilakukan, kebijakan Kelapa Sawit K2-I baru te-realisisasi 36 Ha dari 100 Ha yang direncanakan.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Hasil wawancara Nirwansyah, Kabid Perkebunan Kabupaten Kampar, 8 November 2010.

## **6.8. Keputusan Kadis Perkebunan No.800.05/Disbun-KS/930**

Keputusan Kepala Dinas Perkebunan No.8 00.05/Disbun-KS/930 mengatur Tentang Petunjuk Teknis (Juknis) pembangunan perkebunan Kelapa Sawit Program K2-I Provinsi Riau. Ketentuan ini merupakan acuan dasar dalam pelaksanaan pembangunan kebun, perawatan tanaman, dan pengolahan hasil hingga pemasaran.

Dalam Juknis ini diatur pola pengembalian kredit oleh petani kepada rekening Pemda Provinsi dan Kabupaten melalui perusahaan pelaksana. Petani diwajibkan mengembalikan seluruh biaya pembangunan kebun beserta bunganya kepada pemerintah secara angsuran maksimal 30% setiap bulannya. Pengembalian kredit ini dimulai tahun ke-6 atau 1 tahun setelah kebun dikonversikan kepada petani peserta. Namun, dari pengembangan kebun pola PIR, diperoleh informasi bahwa proses pengembalian kredit itu sangat ditentukan oleh perusahaan. Petani tidak banyak dapat berbuat dalam menentukan kebijakan. Bahkan setelah kredit lunas, produksi petani tetap saja dikuasai perusahaan, sehingga posisi petani tetap marjinal dalam hal pengelolaan kebun.

Regulasi Juknis ini mengatur pola pembinaan petani. Pembinaan petani dimulai sejak pembangunan kebun sehingga petani peserta lebih memahami sistem perawatan dan budidaya tanaman Kelapa Sawit. Karena sasaran program ini adalah masyarakat miskin yang pada dasarnya belum memiliki kebun serta masih belum mengetahui teknik budidaya tanaman khususnya tanaman Kelapa Sawit. Adapun pola pembinaan meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (a) membentuk kelompok-kelompok tani berserta hamparan lahan beserta kepengurusannya, (b) membentuk koperasi mitra, (c) pembinaan teknis budidaya dan hak dan kewajiban menjadi anggota kelompok tani, (d) pembinaan terhadap koperasi mitra, dan (e) meningkatkan rasa kebersamaan petani maupun



dengan perusahaan sehingga diharapkan diharapkan terciptanya hubungan yang harmonis dan peningkatan produktivitas.

### **Daftara Rujukan**

- Awang, San Afri (2005) “Sejarah Pemikiran Pengelolaan Hutan Indonesia“ dalam *Wacana* Edisi Tahun J.VI 2005.
- Azriat dan Aris (2006) “Sawit Sumber Penghancur Kehidupan Masyarakat”, dalam *Tandan Sawit. Sawit Wactch*.12. Vol. 2 Tahun 2006.
- Bahari, Syaiful (1996) “Konflik Agrariadi Wilayah Perkebunan: Rantai Sejarah Yang Tak Berujung” dalam *Jurnal Analisis Sosial* Vol. 9, No. 1 April 2004.
- Caporaso, James (1992) *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.
- Clark, Barry (1998) *Political Economy A Comparative Approach*. Praeger Greenwood Publishers group Inc.
- Casson, Anne (2000) *The Hesitant Boom: Indonesia’s Oil Palm Subsektor in an Era of Economic Crisis and Political Change*, [HTTP/www.occasional paper no. 29](http://www.occasional paper no. 29).
- Frieden, Jeffry (etl) (2000b) *The Method of Analysis: Modern Political Economy*. Dalam *Modern Political Economy Theory and Latin and America Policy*. (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Klinken, Gerry Van. 2007. *Communal Violence and Democratization in Indonesia: Small town wars*, Simultaneously published in the USA and Canada.
- MacIntyre, Andrew (1991) *Business and Politics In indonesia*. Asian Studies Association of Australia in Association with Allen & Unwin. Sidney
- Mas’oed, Mohtar (1989) *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1996-1971*. Jakarta: LP3ES.

## Biodata Penulis



**DR. Khairul Anwar** merupakan Ketua Program Studi Ilmu Politik Pascasarjana (S2) Universitas Riau, Pekanbaru. Pria kelahiran Siak Sri Indrapura, Provinsi Riau, 7 Juli 1965, ini menamatkan Sarjana (S1) pada Jurusan Ilmu Pemerintahan Universitas Riau, serta Master (S2) dan Doktor (S3) pada Program Studi Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta. Aktivitasnya di dunia akademik dimulai ketika diangkat sebagai Staf Pengajar dan Peneliti pada Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau sejak tahun 1991. Jabatan struktural yang pernah dipercayakan padanya antara lain; Ketua Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Riau (2000-2004), Pendiri dan Sekretaris Program Studi Ilmu Politik Pascasarjana Universitas Riau (2000-2004), Tenaga Ahli Departemen Transmigrasi dan Pemukiman Perambahan Hutan pada Kantor Wilayah Provinsi Riau (1998-1999), dan Tenaga Ahli Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru (1998-2003).

Aktif dan terlibat langsung dalam kegiatan penelitian diantaranya: 1) Hubungan Status Sosial Ekonomi Karakterdes Golkar terhadap Partisipasi Politik: Kasus Pemilu 1992 di Kecamatan Sail Kota Pekanbaru 1993/1994, 2) Pelaksanaan Otonomi Daerah Percontohan dan Prospek Otonomi Daerah di Kabupaten Kampar 1998/1999, 3) Respon Struktural Masyarakat Kepulauan Riau terhadap Pembangunan Pulau Bintan Konteks Kerjasama Ekonomi Indonesia-Singapura 1999, 4) Sistem Informasi Kesehatan Program PKK dan Kesehatan Kehamilan di Pedesaan Riau: Kasus Koto Baru Kabupaten Indragiri Hulu 1999, 5) Ketergantungan Politik di Wilayah Perbatasan Riau-Malaysia-Singapura: Peranan dan Dampak Birokrasi Touke Bagi Masyarakat Lokal: Kasus Tanjung Kedabu Kabupaten Bengkalis 2000, 6) Peningkatan Kemampuan Birokrasi Lokal Konteks Otonomi Daerah: Studi Kasus Kelurahan Tangkerang Timur Kota Pekanbaru 2000, dan 7) Orientasi Politik Pemilih Pemula dalam Pemilu 1999 di Kota Pekanbaru 2000.

Tulisan-tulisannya banyak dimuat di berbagai media lokal dan jurnal ilmiah diantaranya *Harian Riau Mandiri*, *Jurnal Industri dan Perkotaan*, *Jurnal Penelitian Universitas Riau*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan Nakhoda*, *Jurnal Demokrasi dan Otonomi Daerah*,

dan Jurnal Politik *Radikal*. Beberapa judul buku hasil karyanya yang pernah dan akan diterbitkan di antaranya: *Potensi dan Fenomena Ketergantungan, Daerah Pinggiran dan Kapitalisme Internasional*, dan *Pola Perubahan Politik Lokal*.