

## **BAB I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sub sektor pertanian yakni perkebunan memberikan kontribusi penting kepada perekonomian negara. Berdasarkan harga konstans 2000, kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional sebesar 10,97% dimana, sub sektor perkebunan menyumbang 2,31%, menyusul Sub sektor tanaman bahan makanan sebesar 6,96%. Sub sektor perkebunan telah menjadi sumber devisa non migas, sumber kesempatan kerja serta lapangan investasi bagi investor nasional maupun internasional (Soesastro, 2007).

Besarnya kontribusi sub sektor perkebunan kepada perekonomian nasional berkorelasi langsung dengan aspek agraria yakni ketersediaan lahan sebagai basis utama pembangunan perkebunan. Menurut Bahari (2004), “ada empat aspek yang menjadi prasyarat melaksanakan pembangunan pertanian, satu diantaranya adalah akses terhadap kepemilikan lahan”. Sebab itu agraria yang terdiri dari lahan, air dan udara merupakan unsur yang amat penting untuk kesejahteraan, kemakmuran dan keadilan sosial bangsa Indonesia.

Kebijakan terhadap lahan telah dimulai sejak pemerintah baru Indonesia dibawah pemerintah presiden Soekarno tahun 1945-1966, yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5/1960. Semangat dan isi UUPA No. 5/1960 tersebut telah berpengaruh dominan pada penatagunaan lahan dan pembangunan perkebunan di Indonesia (Soetrisno, 1989).

Seiring dengan perubahan rezim pemerintahan dari Orde Lama ke pemerintahan Orde Baru, hak-hak agraria rakyat dalam UUPA 1960 berubah menjadi komersialisasi agraria seperti membukanya untuk investasi asing sebagai sumber pendapatan ekonomi nasional. Investasi asing yang padat modal dipayungi dengan UUPM (Undang-Undang Penanaman Modal) dan GBHN. Lahan perkebunan yang semula digarap petani dengan payung hukum UUPA No. 5/1960, baik di pulau Jawa dan diluar pulau Jawa ditata dengan memberikan fasilitas HGU (Hak Guna Usaha) kepada Investor Asing.

Beberapa kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan, diarahkan untuk mendukung pembangunan pertanian khususnya perkebunan di Indonesia, berikut

ini beberapa kebijakan lahan dan perkebunan pada masa pemerintah orde baru antara lain;

1. Undang-undang No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 11/1967 tentang Pertambangan, kemudian Undang-undang UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing (UUPMA) yang kemudian diganti dengan UU No. 11/1970.
2. Surat Keputusan Bersama (SKB) Menhut, Mentan, Kepala BPN No. 364/Kpts-II/90, 519/Kpts/HK. 050/7/90, tentang Pelepasan Kawasan Hutan dan No. 23/Kpts-VIII-1990 prosedur HGU, PP No. 40/1996 tentang HGU, SK No.76/Kpts-II/1997 tentang pelimpahan wewenang pencabutan SKB Menhut, Mentan dan Kepala BPN No. 364/Kpts-II/90, 519/Kpts/HK.050/7/90, SK Menhutbun No. 728/Kpts-II/1998 tentang kebijakan yang mengatur luas maksimum pelepasan kawasan hutan untuk budidaya perkebunan, Keppres. No. 34/2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanian, UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang, PP No. 18/2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman Skala Luas, yang semuanya itu menjadi landasan kebijakan penatagunaan lahan untuk menopang pembangunan perkebunan.
3. Peraturan pemerintah No. 14/1968 tentang Perusahaan Negara Perkebunan (PNP). Berdasarkan UU No. 9/1969 PNP mengalami perubahan bentuk hukum dari perusahaan negara menjadi Perseroan Terbatas, yang saat ini dikenal dengan PTPN. Semangat dan implementasinya didominasi *power* pemerintah dan pasar.

Kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan lahan dan perkebunan sebagaimana di atas sebenarnya berawal dari perspektif pembangunan yang dilakukan di negara-negara berkembang, sebagaimana menurut Islam dan Henault, ada empat model pendekatan yang mempengaruhi proses pembangunan di negara berkembang yaitu: (i) model pertumbuhan GNP, (ii) model pemerataan dan pemenuhan kebutuhan dasar, (iii) model pembangunan sumberdaya manusia (*People Centered Development*), (iv) model pembangunan berkelanjutan (dalam Mustopadidjaya, 2003).

Penilaian para pakar pembangunan pertanian terhadap kebijakan agraria khususnya lahan diantaranya dikemukakan Fauzi (1999), “bahwa kebijakan struktural pemerintah yang tidak jelas, rakyat dibatasi hak pengusahaan lahannya, sementara badan hukum memiliki keleluasaan untuk mendapatkan HGU seluas luasnya. Disamping itu dalam Serikat Petani Indonesia (2010), “pemilikan rakyat terhadap lahan terus mengalami penyempitan, persentase petani yang memiliki lahan sempit cenderung semakin membesar dari tahun ke tahun yang telah melampau angka 50% dari keseluruhan petani Indonesia, lebih jauh diungkapkan Sihalohe, Dharmawan dan Rusli (2007), “konversi lahan menyebabkan perubahan pada berbagai aspek kehidupan masyarakat. Perubahan yang dimaksud berhubungan dengan perubahan struktur agraria, proses marginisasi/kemiskinan dan pelaku konversi (warga masyarakat) ‘tersubordinasi’ oleh pihak pemanfaat konversi”. Selanjutnya struktur penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan yang tidak adil, yang timpang menjadi sumber terjadinya kemiskinan struktural (Winoto, 2008).

Menurut Fadjar dan Heman (2001), “model penggunaan lahan yang ada hanya menguntungkan pihak perusahaan inti, rakyat dimarjinalkan”. Sebagaimana Fadjar (2006), melihat hubungan antara subjek agraria lahan berada pada kondisi ketidakadilan, dimana kolaborasi antara perusahaan dengan pemerintah, sangat besar dan semakin tidak sebanding dengan kekuasaan petani meskipun jumlahnya mayoritas.

Pemberlakuan kebijakan agraria yang ada diantaranya secara jelas terlihat pada UU No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan, UU No. 1/1967 tentang Penanaman Modal Asing, UU No. 6/1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang telah diubah dengan UU No. 11/1997, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan pada substansinya dan implementasinya terindikasi tidak berkeadilan kepada subjek agraria (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat).

Pembangunan perkebunan telah dimulai sejak tahun 1970-an, dalam realisasi kebijakannya, baik perkebunan besar maupun perkebunan rakyat antara tahun 1970-1980 yang di biayai Bank Dunia meliputi: **Pertama**; pembangunan pada areal yang telah ada dengan Pola Unit Pelaksanaan Proyek (UPP), program

peremajaan, rehabilitasi dan perluasan tanaman ekspor serta peningkatan produksi pertanian dengan mengikutsertakan teknologi dalam proses pengembangannya, metodenya adalah perkebunan dibangun pada tanah milik rakyat perdesaan, menggunakan pola subsidi pada proses produksi seperti pemberian kredit, pengadaan dana proyek, pemasaran produk (Dirjenbun, 1992). Pola ini dalam implementasinya relative tidak menimbulkan persoalan agraria.

*Kedua*, membuka areal baru sekaligus memperluas lahan perkebunan untuk perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta. Pemerintah melegalisasinya dengan menerbitkan UU No. 41/1999 tentang kehutanan (perluasan areal perkebunan untuk kebun kelapa sawit) dengan mengkonversi hutan, sehingga luas areal perkebunan kelapa sawit memperlihatkan pertumbuhan yang luar biasa.

Selanjutnya pemerintah melaksanakan kebijakan perkebunan dimana perusahaan perkebunan besar murni (negara dan swasta) saling keterkaitan dalam suatu bentuk kerjasama Perkebunan Inti Rakyat (Kemp, 1985). Perkebunan Inti Rakyat (PIR), sejak awal pembangunannya dirancang sedemikian rupa melalui kemitraan usaha dengan menghadirkan perusahaan perkebunan besar yang bertindak sebagai inti, dan petani sebagai plasma. Dalam implementasinya memunculkan berbagai persoalan lahan dan tanah-tanah perkebunan.

Secara umum, kebijakan perkebunan di Indonesia terpolarisasi menjadi dua kutub pemikiran atau pandangan dalam menilai kontribusi keberadaan sub sektor perkebunan terhadap perekonomian negara. Pada satu sisi ada pandangan bahwa perkebunan besar berkontribusi kepada perekonomian negara, diantaranya menurut Haryanto (2007), “sejarah Indonesia tidak dapat lepas dari sektor perkebunan yang memiliki arti sangat penting dan menentukan dalam realita ekonomi dan sosial masyarakat, sehingga perkebunan kelapa sawit memegang peran strategis dalam pembangunan di Indonesia. Selanjutnya Graham dan Floering (1984), “perkebunan besar memberikan keuntungan kepada negara atas produksi dan nilai tambah, dengan demikian pembangunan perkebunan memberikan sumbangan *signifikan* bagi pendapatan negara melalui pemenuhan kebutuhan dalam negeri dan eksport.

Demikian juga White (1990), “pembangunan perkebunan berkontribusi kepada pertumbuhan ekonomi nasional dimana pemerintah mengutamakan peningkatan ekonomi dan produktifitas”. Dalam laporan Departemen Pertanian (2008), kontribusi sektor pertanian terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional sebesar 10,97 persen, dimana 2,31 persen adalah sub sektor perkebunan, setelah sub sektor tanaman bahan makanan sebesar 6,96 persen.

Hasil penelitian yang dilakukan Hadi (2007) menyatakan, perkebunan besar sebagai sumber devisa non migas, sumber kesempatan kerja serta lapangan investasi bagi investor nasional maupun internasional. Kontribusi perkebunan juga dipandang memberikan efek berganda kepada perekonomian nasional sebagaimana Frasetiandy (2009), “penyerapan tenaga kerja baik tenaga lokal maupun pendatang; peningkatan PDRB atau menambah APBD melalui perpajakan akan berdampak secara jangka panjang bagi meningkatkan kondisi perekonomian suatu daerah”.

Menurut Pangabea (2010) yang dikutip dari Sinar Tani “sejalan dengan peningkatan luas areal, penerimaan ekspor komoditas perkebunan juga mengalami peningkatan yang signifikan. Pada tahun 2009 saja mencapai US \$ 31,72 miliar (atau sekitar 317 triliun rupiah), pungutan ekspor CPO lebih dari Rp. 9,2 triliun. Pendapat White (1989) bahwa “keberhasilan pembangunan perkebunan besar akan sangat ditentukan oleh lahan yang luas, tenaga kerja murah, pertanian diwilayah itu tidak maju, pemilik perkebunan akan mengagalkan pihak lain yang memberikan alternatif pekerjaan, akibatnya perkebunan rakyat yang diusahakan sulit untuk maju”.

Pada sisi yang lain pendapat atau pandangan bahwa perkebunan tidak berkontribusi kepada perekonomian bangsa, dimana perkebunan besar dipandang tidak mensejahterakan buruh dan keluarganya, diantaranya dikemukakan Saith (1989) bahwa “perkebunan besar tidak mendorong perkembangan ekonomi lokal, bersifat anti pembangunan, tidak memiliki kaitan (*linkages*) yang berarti dengan perekonomian sekitarnya”. Menurut Kartasasmita (2005)

“Efek dari perkebunan besar terhadap sikap penduduk tidak seperti yang diharapkan, rakyat ternyata tidak dengan sendirinya menjadi mandiri, malah justru menambah ketergantungannya dari perusahaan untuk macam-macam persoalan di masyarakat. Ada kesan bahwa uluran tangan perusahaan justru dianggap sebagai suatu kewajiban”.

Pada sisi yang lain, sebagaimana dikemukakan Lubis (2010) bahwa “perubahan sistem pengelolaan PTPN dari semula berada di bawah naungan Departemen Pertanian menjadi dibawa naungan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN), berdampak pada perubahan sistem pengelolaan dari padat karya menjadi padat modal yang selanjutnya berpengaruh terhadap penurunan penyerapan tenaga kerja dari masyarakat di sekitar lingkungan perusahaan.

Berdasarkan berbagai kritikan di atas selanjutnya kemudian pemerintah melakukan; pertama upaya pembangunan perkebunan yang melibatkan masyarakat lokal dengan pendekatan: (a) peningkatan produksi bersama; (b) peningkatan fasilitas perkebunan; (c) sarana dan prasarana pendukung produksi pertanian (Tjondronegoro, 1999); Kedua melakukan tiga pola pembangunan yaitu: (a) Perkebunan Inti Rakyat (PIR), kemitraan usaha perusahaan perkebunan besar sebagai inti, dan petani sebagai plasma, (b) Pola Swadaya, kebun dibangun masyarakat dan memperoleh pembinaan dan penyuluhan dari pemerintah<sup>1</sup>.

Program pembangunan perkebunan melalui pola PIR-Trans didasarkan pada Inpres No. 1/1986, sedangkan pola KKPA didasarkan atas keputusan Bersama Menteri Pertanian dan Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil No. 73/Kpts/KB. 510/2/1998 dan No. 01/SKB/M/11/1998 yang mana kedua pola ini bertujuan sama yaitu meningkatkan produksi non migas, meningkatkan pendapatan petani, membantu pengembangan wilayah serta menunjang pengembangan perkebunan, meningkatkan serta memberdayakan KUD di wilayah plasma.

Pembangunan perkebunan yang telah menggunakan pola kemitraan diantaranya; Pola Perusahaan Inti Rakyat atau disingkat PIR yaitu pola pelaksanaan pengembangan perkebunan dengan menggunakan perkebunan besar sebagai inti yang membantu dan membimbing perkebunan rakyat disekitarnya

---

<sup>1</sup> . PIR-BUN bertujuan untuk (a). Mengangkat harkat hidup petani dan keluarganya dengan cara meningkatkan produksi dan pendapatan usaha tani. Perusahaan besar negara maupun perusahaan besar swasta, bertindak sebagai perusahaan inti yang ditetapkan sebagai pelaksana proyek PIR. Petani plasma adalah petani peserta yang ditetapkan sebagai penerima pemilikan kebun plasma dan berdomisili di wilayah plasma. Petani plasma diberikan lahan 2 Ha/KK termasuk tanah dan rumah pekarangan disediakan inti pada tahap pembangunan. Oleh karena itu ada yang namanya kebun inti dan kebun plasma, kebun inti yaitu areal wilayah inti yang dibangun dan menjadi milik perusahaan inti melalui HGU yang diberikan pemerintah. Sedangkan kebun plasma adalah areal wilayah plasma yang dibangun oleh perusahaan inti dengan tanaman perkebunan yang diperuntukkan bagi petani peserta.

sebagai plasma dalam suatu sistem kerjasama untuk saling menguntungkan, utuh dan kesinambungan.

Secara umum pembangunan perkebunan telah tersebar kepada beberapa pola pengembangannya yaitu; pola Hak Guna Usaha Murni yang dilaksanakan oleh perusahaan perkebunan besar baik negara maupun pihak swasta (HGU-Murni) bekerjasama dengan koperasi rakyat sebagai petani. Koperasi rakyat yang ikut dalam pengembangan transmigrasi disebut HGU-PIR plasma Transmigrasi, maupun pola dengan Koperasi Kredit Primer untuk Anggota yang disebut pola HGU-PIR Plasma KKPA.

Kebijakan perkebunan pada pola pembangunan yang diterapkan oleh sejumlah *stake holders* perkebunan, tetap saja secara berketerusan menimbulkan perdebatan yang berkepanjangan, baik yang memberikan pujian ataupun kritikan sebagaimana terlihat dari hasil penelitian yang dilakukan Husien dan Hanafi (2005), “kehadiran perusahaan besar bagi masyarakat sekitar perkebunan positip” dalam kerangka *community development* banyak memberikan bantuan kepada penduduk sekitar beroperasinya perusahaan dalam bentuk pembangunan infrastruktur, sekolah, peternakan dan lain-lain.

Selanjutnya temuan Herman dan Fadjar (2000) dimana “tidak terdapat kejelasan tentang rencana pemilikan kebun untuk rakyat; belum mengimplemantasikan kelembagaan usaha yang akan digunakan sebagai alat manajemen kebun pasca konversi, meskipun pada rencana dan izin usahanya telah diajukan “pola patungan investor-koperasi”.

Menurut Fadjar (2000), “pihak rakyat (petani plasma) berada pada posisi marginal yang lebih banyak berperan sebagai pelengkap struktur kemitraan pembangunan perkebunan; partisipasi petani secara individu ataupun melalui wadah organisasi petani dalam kegiatan pasca panen pengolahan, penentuan mutu dan kadar serta pemasaran (pengangkutan, penetapan harga, dan pembayaran hasil) masih sangat minimal”,

Menurut Syarfi (2007) bahwa ”pembangunan perkebunan rakyat selama lebih dari dua dekade, belum memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi rakyat petani pekebun, mengabaikan dimensi pokok pembangunan ekonomi kerakyatan,

mempertahankan dualisme dalam perkebunan, dominasi perusahaan perkebunan besar terhadap hak rakyat”.

Bertitik tolak dari gejala yang terdapat dalam beberapa kebijakan agraria dan kebijakan perkebunan, sebagian telah diungkapkan dari beberapa hasil penelitian terdahulu, penulis berpendapat bahwa “kebijakan agraria khususnya pada aspek lahan dan kebijakan perkebunan pada aspek manajemen pembangunannya bermasalah ataupun terdapat ketimpangan kepada subjek agraria dan subjek perkebunan (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat) yang secara makro memperlihatkan kesan hanya menguntungkan subjek agraria dan subjek perkebunan tertentu saja.

Gambaran makro dari fenomena yang terdapat pada kebijakan agraria dan kebijakan perkebunan, baik yang berasal dari kebijakan nasional maupun kebijakan yang dirumuskan pemerintah daerah masih perlu dibuktikan, dengan mengkaji secara mendalam dan empirik pada praktek pelaksanaannya, baik yang telah dilaksanakan maupun yang sedang berlangsung.

Penulis belum menemukan kajian yang komprehensif dan mendalam tentang bagaimana kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan dan kebijakan perkebunan aspek pembangunan perkebunan, aspek manajemen perkebunan pada segmen substansi dan implementasi kebijakan yang dijadikan landasan operasional lahan dan perkebunan. Apakah kebijakan tersebut yaitu aspek kebijakan penatagunaan lahan; aspek kebijakan pembangunan perkebunan dan manajemen perkebunan” telah berlangsung “berkeadilan” kepada dan antara subjeknya?. Atau dengan kata lain, Apakah aspek penatagunaan lahan (sub aspek penguasaan lahan, sub aspek pemilikan lahan dan sub aspek peruntukan lahan) dan selanjutnya aspek pembangunan perkebunan dan aspek manajemen perkebunan (sub aspek pembangunan perkebunan, sub aspek pembangunan infrastruktur, sub aspek manajemen pengelolaan perkebunan, sub aspek manajemen pengolahan hasil perkebunan, sub aspek manajemen kemanfaatan dan pemasaran produk utama/sampingan perkebunan) sudah sesuai atau tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip keadilan dalam perspektif “pembangunan berkeadilan” dan memberikan “keadilan” kepada subjek agraria dan subjek perkebunan?.

Berdasarkan uraian di atas, penulis melakukan suatu penelitian secara mendalam dan komprehensif, untuk membuktikan secara empirik bagaimana substansi penatagunaan lahan dan sub aspeknya, substansi kebijakan perkebunan dan managemen perkebunan dan sub aspeknya, demikian juga implementasi kebijakan tersebut berlansung berkeadilan kepada subjek agraria dan subjek perkebunan; (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat). Pada akhirnya akan ditemukan sejauh mana substansi kebijakan agraria, substansi kebijakan perkebunan; implementasi kebijakan agraria, implementasi kebijakan perkebunan, berkeadilan atau tidak berkeadilan?.

Berdasarkan temuan empirik yang diperoleh tersebut dapat digunakan untuk melakukan penyempurnaan atau pembaharuan terhadap pola lama tentang penatagunaan lahan yang ada (sub aspek penguasaan lahan, sub aspek pemilikan lahan dan sub aspek peruntukan lahan) dan penyempurnaan terhadap aspek pembangunan dan managemen perkebunan (sub aspek pembangunan perkebunan, sub aspek pembangunan infrastruktur, sub aspek managemen pengelolaan perkebunan, sub aspek managemen pengolahan hasil perkebunan, sub aspek managemen kemanfaatan dan pemasaran produksi utama dan sampingan perkebunan). Penyempurnaan ini dimaksudkan untuk mewujudkan **“Pembangunan Perkebunan Berkeadilan”**, sesuai dengan kontekstual pembangunan perkebunan yang ada dan dapat dilaksanakan dalam program revitalisasi pembangunan yang berhubungan dengan agraria, perkebunan dan lainnya pada masa yang akan datang.

## **B. Perumusan Masalah**

Budidaya perkebunan di Provinsi Riau sudah ada sejak zaman penjajahan kolonial, yang mana aspek penguasaan lahan, pemilikan lahan dan untuk apa lahan tersebut digunakan masih berada dalam pada kendali rakyat. Pada tahun 1970-an, dimulailah pembangunan perkebunan melalui kebijakan perkebunan secara nasional. Kebijakan terhadap tata guna lahan berlandaskan kepada kebijakan induk agraria yakni UUPA No. 5/1960, yang diperkuat oleh kebijakan pendukungnya yaitu UU No. 5/1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan. Subjek perkebunan yang dominan pada waktu itu adalah perusahaan perkebunan negara. Lahan yang digunakan untuk perkebunan berasal dari wilayah hutan negara yang

masih alami. Komoditas perkebunan untuk subjek rakyat pada mulanya di dominasi oleh tanaman Karet.

Memasuki tahun 1980-an, pembangunan perkebunan diarahkan untuk meningkatkan kesejahteraan melalui kebijakan pemerintah pusat yang melaksanakan program Perkebunan Inti Rakyat (PIR), terutama pola PIR-Transmigrasi. Program transmigrasi dilaksanakan sampai dengan tahun 2000-an. Sejumlah kebijakan yang melandasinya adalah TAP MPR No. II/MPR/1993 tentang Penguasaan Tanah; UU No. 41/1999 tentang Kehutanan; PP No. 40/1996 tentang HAT, HGU, HGB dan hak atas tanah lainnya; PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Program transmigrasi telah menyerap tenaga kerja transmigrasi sebesar lebih dari 132.000 KK sebagai petani kebun, Disamping itu juga telah menambah luas lahan kelapa sawit dengan pertambahan luas rata-rata 42,28% per tahun (Nagata dan Arai, 2006).

Subjek perkebunan yang semula hanya diberikan kepada perusahaan perkebunan negara, pada tahun 2000-an sebahagian juga mulai diberikan kepada perusahaan perkebunan swasta nasional. Beberapa kebijakan yang memperkuat UUPA No. 5/1960 adalah dengan hadirnya dan TAP MPR No. IX/2001 tentang pembaharuan agraria; Keppres No. 34/2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanian, UU No. 18/2004 tentang perkebunan; kemudian UU No. 25/2007 tentang Penanaman Modal, UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang, Perda No. 9/2009 tentang Usaha Perkebunan dan PP No. 18/2010 tentang Budidaya tanaman skala luas.

Sementara itu lahan untuk pembangunan perkebunan hanya bersumber dari pelepasan kawasan hutan dan penggunaan tanah ulayat masyarakat adat setempat. Sejak awal tahun 1990-an, mulai memperlihatkan kompetisi untuk mendapatkan lahan bagi keperluan pembangunan perkebunan, antara subjek agraria telah mulai terjadi konflik baik secara vertikal maupun horizontal dalam memperbutkan lahan untuk pembangunan perkebunan (Ivanovic dan Fajar. 2010).

Di provinsi Riau, pad beberapa kabupaten diantaranya di Kabupaten Kuantan Singingi memperlihatkan terjadinya permasalahan dalam distribusi

penguasaan, pemilikan, peruntukan lahan yang timpang yang dapat dilihat pada praktek aspek penatagunaan lahan antara sesama subjek agraria

Dalam hal kebijakan perkebunan pada aspek pembangunan dan manajemen perkebunan yang terdiri dari sub aspek (pembangunan perkebunan; pembangunan infrastruktur perkebunan; manajemen pengelolaan perkebunan; manajemen pengolahan hasil perkebunan; manajemen kemanfaatan pemasaran hasil produk utama dan produk sampingan perkebunan) yang berlangsung dalam interaksi antara perusahaan inti dan rakyat sebagai petani plasma, juga telah memperlihatkan terjadinya permasalahan pada distribusi akses, kemanfaatan antara sesama subjek perkebunan.

Secara umum pada aspek pembangunan dan manajemen perkebunan berlandaskan kepada kebijakan yang antara lain: PP No. 40/1996 tentang pemberian HGU; Inpres No. 1/1986 tentang Perkebunan Inti Rakyat (PIR-Trans); SKB Menteri Pertanian/Menteri Koperasi PPK No. 73/kpts/KB. 510/1998 dan No. 1/SKB/M11/1998 tentang PIR-KKPA; Perda No. 4/2001 tentang Rencana Strategis Provinsi Riau; SK Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 107/Kpts-II/1999, SK Mentan No. 469/Kpts/KB.510/6/1986 tentang pembiayaan perkebunan; SK Mentan No. 469/Kpts/KB.510/6/1986. Psl 1.a dan 5) manajemen pengolahan hasil perkebunan, UU No. 18/2004 tentang Perkebunan, bagian ke satu, pasal 27 dan pasal 30.

Berdasarkan kepada kondisi dan kompleksitas permasalahan yang terdapat pada sub aspek penatagunaan lahan (penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan) permasalahan yang terdapat pada pembangunan dan manajemen perkebunan, dalam kerangka untuk pengembangan ilmu dan pengetahuan dengan menemukan jawaban dari permasalahan utama yang menjadi fokus dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana realitas **"Kebijakan Pembangunan Perkebunan"** (aspek penatagunaan lahan; aspek pembangunan perkebunan dan aspek manajemen perkebunan) berlangsung?, berkeadilankah? Jika belum berkeadilan, bagaimana pembaharuan kebijakannya menjadi pembangunan perkebunan berkeadilan di Provinsi Riau?"

Untuk menjawab permasalahan tersebut maka beberapa pertanyaan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Sejauh mana substansi kebijakan pembangunan perkebunan yang ada di tinjau dari aspek penatagunaan lahan dan aspek pembangunan perkebunan, aspek manajemen perkebunan telah berlangsung “berkeadilan” kepada subjek agraria dan perkebunan ?.
2. Sejauh mana implementasi kebijakan pembangunan perkebunan yang ada, ditinjau dari aspek penatagunaan lahan dan aspek pembangunan perkebunan, aspek manajemen perkebunan telah berlangsung “berkeadilan” kepada subjek agraria dan perkebunan ?.
3. Bagaimana pembaharuan atau penyempurnaan aspek, sub aspek dari penatagunaan lahan, pembangunan dan manajemen perkebunan yang tidak berkeadilan tersebut untuk mencapai “pembangunan perkebunan berkeadilan” pada subjek agraria dan subjek perkebunan di masa yang akan datang ?.

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka yang ingin dicapai melalui penelitian ini, adalah:

1. Mendeskripsikan fakta-fakta berkeadilan yang terdapat pada segment “substansi kebijakan” pada aspek penatagunaan lahan dan aspek pembangunan perkebunan, aspek manajemen perkebunan.
2. Mendeskripsikan fakta-fakta berkeadilan pada segmen “implementasi kebijakan” pada aspek penatagunaan lahan dan aspek pembangunan perkebunan, aspek manajemen perkebunan yang terjadi pada pelaksanaan pembangunan perkebunan.
3. Mengajukan pembaharuan atau penyempurnaan terhadap fakta-fakta ketidakadilan yang ditemukan pada segmen substansi dan implementasi aspek, sub aspek penatagunaan lahan, aspek sub aspek pembangunan dan manajemen perkebunan, yang tidak berkeadilan terhadap subjek agraria dan perkebunan (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat) untuk pembangunan perkebunan berkeadilan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Dengan pengetahuan tentang hasil analisis elemen kebijakan agraria, kebijakan perkebunan pada masing-masing aspeknya, penelitian ini secara umum dapat memberikan manfaat bagi teoritis keilmuan serta berkontribusi kepada pengembangan konsep Pembangunan Perkebunan Berkeadilan pada aspek penatagunaan lahan (hulu) sampai kepada aspek pembangunan dan manajemen perkebunan (hilir) terutama pemerintah, dunia usaha, rakyat sebagai petani serta pengambil kebijakan lainnya.

Dengan memfokuskan untuk meneliti dua kelompok isu pada aspek kebijakan lahan, aspek pembangunan dan manajemen perkebunan, berarti penulis secara teoritis keilmuan akan mengemukakan hubungan dan kaitan antara aspek penatagunaan lahan dengan aspek pembangunan dan manajemen perkebunan, yang selama ini telah dibangun dan dimanagemen dalam dioperasionalnya sebagai dua segmen yang terlepas dan terpisah satu sama lain, khususnya dalam melihat terjadinya ketidakadilan pada pembangunan perkebunan antara sesama subjek agraria dan subjek perkebunan.

Pembaharuan atau penyempurnaan fakta ketidakadilan untuk “pembangunan perkebunan yang berkeadilan” yang dirumuskan dari hasil penelitian ini akan merupakan substansi dari kebijakan penatagunaan lahan dan kebijakan pembangunan serta manajemen perkebunan yang memenuhi prinsip, kriteria, indikator dan ukuran keadilan untuk semua subjek agraria dan subjek perkebunan (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat) pada pembangunan perkebunan selanjutnya.

Secara khusus diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa:

1. Pengetahuan/pemahaman tentang dimensi dan elemen pokok perspektif pembangunan perkebunan yang berkeadilan untuk meningkatkan kesejahteraan subjek agraria dan subjek perkebunan.
2. Kegunaan (praxis) pada dimensi pembangunan berkeadilan lainnya yang berhubungan dengan penguasaan, pemilikan dan penggunaan lahan seperti pembangunan jalan tol, pembangunan pelabuhan, bandara udara dan lain-lainnya.

## **E. Organisasi Penyajian Disertasi**

Diawali dengan Pendahuluan Bab I. berisikan; Latar belakang, Rumusan masalah, Tujuan dan Manfaat penelitian serta Pengorganisasian penyajian disertasi. Bab II. Tinjauan Pustaka. Bab dua ini akan diakhiri dengan hasil penelitian terdahulu, kerangka penelitian dan hipotesis umum penelitian. Bab III. Metode Penelitian yang berisikan tentang: Tipologi Penelitian, Tahapan dan Metode Pencapaian Tujuan Penelitian, Defenisi konseptual dan Operasionalisasi Variabel Penelitian, Bab IV. Menjelaskan tentang; substansi kebijakan penatagunaan lahan, pembangunan dan manajemen perkebunan berkeadilan yang akan diimplementasikan pada pembangunan perkebunan. Bab V. Menjelaskan tentang implementasi kebijakan penatagunaan lahan, pembangunan dan manajemen perkebunan yang terjadi dalam proses pembangunan perkebunan di Provinsi Riau, Bab VI. Penulis mengemukakan penyempurnaan aspek, sub aspek dari penatagunaan lahan, pembangunan dan manajemen perkebunan yang tidak berkeadilan untuk pembangunan perkebunan berkeadilan di Provinsi Riau, Bab VII. Kesimpulan dan Saran Penelitian.

