

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERKEBUNAN BERKEADILAN
(Analisis penatagunaan lahan untuk perkebunan di Provinsi Riau)
PAZLI, S.IP.,MS,I

Universitas Riau
Kampus Bina widya Km 12,5 Simpang Baru Pekanbaru 28293-INDONESIA.
E-mail address: pazliku@gmail.com

ABSTRAK

Tulisan ini merupakan artikel penelitian tentang “bagaimana realitas kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan di Provinsi Riau?, apa implikasinya kepada subjek agraria (perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat) dan bagaimana rekonstruksinya?. Analisis menggunakan konsep (i) marginalisasi; (ii) monopoli; (iii) dominasi pada aspek dan sub aspeknya. Responden sebanyak 50 petani sampel. Hasil penelitian ini menemukan kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan pada rencana dan implementasinya tidak adil kepada subjek agraria, terjadi konflik hak dan kepentingan antara subjek agraria pada penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan untuk perkebunan. Pada implementasi kebijakan telah terjadi marginalisasi perusahaan perkebunan pada akses (hak dan kesempatan); pada manfaat (penguasaan, pemilikan, peruntukan lahan) kepada rakyat, baik pada pola hak guna usaha murni maupun pada pola kemitraan (Hak Guna Usaha-Perkebunan Inti Rakyat Plasma Transmigrasi dan Perkebunan Inti Rakyat Plasma Kredit Kepemilikan Primer Anggota); terjadi monopoli perusahaan perkebunan kepada rakyat pada sumberdaya khas dan skala ekonomi bisnis lahan untuk perkebunan; terjadi dominasi terhadap rakyat pada aspek kebijakan; berimplikasi kepada penguatan eksistensi marginalisasi, monopoli dan dominasi perusahaan perkebunan negar atau swasta pada sub aspek akses, kontrol, kemanfaatan, politik kebijakan; terkucilnya hak rakyat kepada akses manfaat dan politik kebijakan sumberdaya lahan; terpentalnya petani swadaya untuk memiliki faktor produksi (lahan) untuk mencapai kesejahteraan. Rekonstruksi kebijakan agraria berkeadilan yang dianjurkan yaitu; (i) reduksi power terhadap dominasi; (ii) penguatan demokrasi ekonomi terhadap monopoli; (iii) penguatan/penyetaraan hak subjek agraria terhadap marginalisasi dan; (iv) penguatan kewajiban pemerintah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.

Kata Kunci: Kebijakan agraria berkeadilan, subjek agraria.

I. Pendahuluan

Artikel penelitian ini tentang kebijakan agraria untuk perkebunan yaitu mengungkap aspek penatagunaan lahan yang meliputi penguasaan, pemilikan dan peruntukan terhadap lahan antara subjek agraria yaitu perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta serta rakyat pada beberapa pola pembangunan perkebunan yaitu pola Hak Guna Usaha-Murni; pola Hak Guna Usaha kemitraan perkebunan Inti Rakyat-Plasma Transmigrasi; pola Hak Guna Usaha kemitraan Perkebunan Inti Rakyat-Plasma Koperasi Kepemilikan Primer Anggota; pola Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan dan pola Swadaya, yang diduga telah berlangsung tidak berkeadilan pada segmen rencana dan pada segmen implementasi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan.

Kebijakan agraria yang berkaitan langsung dengan perkebunan diantaranya; Keputusan Bersama Menteri Kehutanan, Menteri pertanian, Kepala Badan Pertanahan Nasional No.364/Kpts-II/90, 519/Kpts/HK. 050/7/90 tentang Pelepasan Kawasan Hutan dan Peraturan Pemerintah No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Keputusan Menteri Kehutanan dan perkebunan No. 728/Kpts-II/1998 tentang kebijakan yang mengatur luas maksimum pelepasan kawasan hutan untuk budidaya perkebunan, Keputusan Presiden No. 34/2003 tentang Kebijakan Nasional di bidang pertanahan, Keputusan Direktur Jenderal Perkebunan No. 38/1995 tentang Petunjuk Teknis Pembukaan Lahan tanpa pembakaran. Selanjutnya Undang-Undang No.26/2007 tentang Tata Ruang, Peraturan Pemerintah No.18/2010 tentang Usaha Budi Daya Tanaman Skala Luas, yang semangat dan implementasinya didominasi power dan pasar. Konsekuensi dari beberapa kebijakan yang menyangkut agraria tersebut adalah semakin luasnya lahan perkebunan oleh kekuatan-kekuatan konglomerasi perkebunan, yang semakin meningkat dengan disahkan Undang-Undang No.41/1999 tentang kehutanan, perluasan areal perkebunan untuk lahan kebun kelapa sawit melalui konversi hutan memperlihatkan pertumbuhan pesat.

Studi sebelumnya terhadap implementasi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan yang meliputi penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan, sebagaimana Ihdhal Kasim dan Undang Suhendar (1996) menyimpulkan bahwa fokus kebijakan pertanahan pada masa orde baru lebih berorientasi pertumbuhan ekonomi. Kebijakan pertanahan semata-mata difokuskan untuk memfasilitasi pemilik modal, baik dalam negeri maupun asing, sehingga menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi penanaman modal. Andi Muttaqien, dkk, (2012) menemukan bahwa proses aneksasi perkebunan pra kemerdekaan ternyata telah membatasi hak-hak rakyat atas lahan perkebunan, bahkan beberapa bukti menunjukkan akses para buruh terhadap tanah menjadi semakin terbatas dan bahkan hilang sama sekali. Ini berarti akses rakyat terhadap agraria di Indonesia telah terjadi pada masa sebelum kemerdekaan. Penelitian Simarmata (2002) bahwa terjadi pembaharuan birokrasi pemerintahan yang mendukung penerapan pola hubungan negara dengan tanah dalam rangka mensukseskan kapitalisasi sektor perkebunan; faktor produksi tanah dan tenaga kerja menduduki peran strategis dan sangat penting; Kepentingan swasta perkebunan adalah kemudahan mendapatkan tanah dalam skala luas. Hal inilah yang menyebabkan swasta perkebunan membutuhkan regulasi pertanahan dari pemerintah yang bisa memfasilitasi kemudahan mendapatkan tanah.

Signifikansi penelitian ini antara lain yaitu: (i) secara substansial kebijakan agraria pada aspek penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan untuk perkebunan berpihak kepada subjek agraria; perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta; (ii) rencana penatagunaan lahan untuk perkebunan yang terdiri dari aspek penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan terwujudkan dalam bentuk kapitalisasi tanah dan kapitalisasi tenaga kerja, penuh kepentingan politik transaksional antara subjek agraria sehingga mengucilkan salah satu subjek agraria (iii) Implementasi penatagunaan lahan untuk perkebunan telah menggunakan lahan yang bersumber dari tanah milik negara, tanah ulayat masyarakat adat serta tanah perorangan; merubah kultur rakyat terhadap tanah pertanian; penggunaan dan perluasan lahan telah menimbulkan konflik secara vertikal dengan pemerintah dan perusahaan perkebunan; secara horizontal dengan peserta perkebunan plasma yang datang dari wilayah asal yang

berbeda di Indonesia. Artinya kebijakan agraria yang ada merupakan rangkaian penatagunaan lahan pada aspek penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan yang pada substansi dan implementasinya terindikasi tidak berkeadilan kepada subjek agraria.

Berbeda dengan beberapa ide dan hasil penelitian sebelumnya, pada kesempatan ini penulis melakukan suatu penelitian secara mendalam dan komprehensif, untuk mendeskripsikan realitas kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan (penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan) yang terjadi antara subjek agraria di provinsi Riau. Secara umum perumusan permasalahan penatagunaan lahan tersebut adalah **“Bagaimana realitas kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan berlangsung antara subjek agraria di Provinsi Riau?”**. Selanjutnya terdapat dua pertanyaan yang penulis kemukakan yaitu; **pertama**, apakah benar kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan berlangsung tidak adil?. Bagaimana ketidakadilan tersebut berlangsung pada rencana kebijakan dan implementasinya?; **kedua**, bagaimana implikasinya, lalu seperti apakah rekonstruksinya yang adil dan menguntungkan untuk ketiga subjek agraria di provinsi Riau?. Analisis konsep teori serta pendekatan keadilan dan ketidakadilan dapat digunakan untuk menjawab pertanyaan di atas.

Tulisan ini bermaksud untuk: (i) mengidentifikasi realitas fakta-fakta ketidakadilan pada kebijakan penatagunaan lahan untuk perkebunan baik pada rencana kebijakan maupun pada implementasi kebijakan; (ii) menemukan implikasi kebijakan penatagunaan lahan untuk perkebunan dari rencana sampai kepada implementasinya; (iii) mengemukakan konstruksi rencana dan implementasi penatagunaan lahan perkebunan yang berkeadilan kepada ketiga subjek agraria yaitu perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat.

Defenisi operasionalnya dapat dijelaskan bahwa dimensi “tidak berkeadilan” tersebut adalah terjadinya (i) **marginalisasi** yakni upaya menggiring ke posisi peminggiran suatu subjek oleh subjek penatagunaan lahan yang lain, dapat dilihat pada tiga aspek utama yaitu; pada akses, pada kontrol dan pada manfaat penatagunaan lahan. Dengan kata lain marginalisasi merupakan sebuah proses sosial yang membuat masyarakat menjadi marginal, baik terjadi secara alamiah maupun hasil kreatifitas sehingga masyarakat tertentu ditransformasikan kepada pengucilan kedudukan sosial yang terpinggirkan. Menurut sifatnya akan terjadi dan berakibat adanya ketidakadilan dalam distribusi sumber daya yang ada kepada masyarakat (individu dalam masyarakat tidak mampu mengakses dan menikmati pelayanan publik, program serta kebijakan yang dibuat oleh pemerintah) ¹; mengacu kepada pendapat Duffy’ ketidakmampuan untuk berpartisipasi secara efektif dalam kehidupan ekonomi, sosial, politik dan budaya, keterasingan dan jauh dari masyarakat arus utama (Duffy, 1995). (ii) **monopoli yakni penguasaan** pihak-pihak tertentu yang didahului sebuah peran dominan sejak segmen hulu sampai ke segmen hilirnya, sehingga tercipta monopoli secara dominasi kepada pihak lain pada aspek sumberdaya yang khusus (sebagai penyedia/produsen jenis barang yang dihasilkan). Pada aspek skala ekonomi atau ruang lingkup pasar secara luas dan aspek kebijakan yang mendukung (peraturan perundangan yang

1 Menurut J. Yee, marginalisasi dapat pula difahami dalam tiga level, yakni level individu, masyarakat dan struktur global. Marginalisasi ditingkat individu biasanya terjadi dalam bentuk tercerabutnya individu dalam partisipasi atau keikutsertaan mereka dalam aktifitas masyarakat. Marginalisasi dilevel masyarakat (*community*) terjadi dalam dimensi yang lebih luas. Ia terjadi karena program-program dan kebijakan pembangunan lebih memihak pada kalangan sosial atas daripada kalangan bawah. Misalnya masyarakat kelas bawah tidak memiliki akses yang cukup luas untuk masuk dalam pasar kerja karena *eligibility* yang terlalu kompetitif sementara pemerintah tidak berhasil memberdayakan mereka. Sedangkan marginalisasi ditingkat global memiliki bentuk yang lebih kompleks dan luas. Kapitalisme menciptakan ketidakadilan dan ketidakmerataan distribusi sumber daya dan pelayanan publik. Barang-barang publik diambil alih oleh privat sementara masyarakat lokal tidak mampu mengakses sumber daya yang ada disekitar mereka dengan gratis. Di tingkat yang lebih praktis dan lokal, marginalisasi biasanya memiliki beberapa bentuk yang khas, antara lain: masyarakat lokal kehilangan hak dan kedaulatan untuk mengatur diri mereka sendiri (*self governing community*) dalam mengelola aktivitas ekonomi; hilangnya sebagian besar kekayaan masyarakat lokal karena pengelolaan negara yang tidak adil. Biasanya keuntungan dari hasil kekayaan alam diambil untuk pemerintah pusat bahkan oleh asing; masyarakat lokal berpotensi kehilangan identitas diri mereka karena adanya lalu lintas barang, manusia dan nilai yang keluar masuk.

mendorong atau menghambat); (iii) **Dominasi** yaitu terjadinya penguasaan subjek agraria tertentu terhadap subjek agraria lainnya, dalam kasus ini dominasi melalui perusahaan negara dan perusahaan swasta yang bekerja di dalam elemen-elemen aspek perencanaan dan implementasi penatagunaan lahan (penguasaan lahan, pemilikan lahan, peruntukan lahan) untuk pembangunan perkebunan.

2. Metodologi Penelitian

Penelitian ini adalah gabungan dari penelitian kuantitatif dan kualitatif. Dilaksanakan di Provinsi Riau. Pengambilan sampel dilakukan dengan Multi-Stage sampling dan purposif Random Sampling. Data yang dikumpulkan adalah data primer dan sekunder. Data primer dari 50 sampel sebagai responden, berasal dari subjek perusahaan perkebunan negara/swasta pola HGU-murni/PIR-Plasma kemitraan (transmigrasi-KKPA), Rakyat (pola PEK, pola Swadaya). Data sekunder didapat dari laporan penelitian dan publikasi lembaga pemerintah di Provinsi Riau Analisis menggunakan konsep (i) marginalisasi dikur dari; akses, kontrol dan manfaat; (ii) monopoli diukur dari sumberdaya khas, skala ekonomi atau bisnis, politik kebijakan; (iii) dominasi diukur dari; magnitud power.

3. Hipotesis

Hipotesisnya adalah kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan antara subjek agraria pada pola pembangunan yang ada telah berlansung tidak berkeadilan kepada subjek agraria (rakyat) yaitu terjadi marginalisasi, monopoli dan dominasi terhadap subjek agraria tersebut sehingga berimplikasi secara luas kepada ketiga subjek agraria.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Sub aspek penguasaan lahan antara subjek agraria.

Realitas penguasaan lahan perusahaan perkebunan negara, perkebunan swasta dan rakyat pola Hak Guna Usaha murni maupun pola kemitraan berlansung tidak adil. Terjadi marginalisasi pada akses hak penguasaan lahan antara subjek perkebunan, implementasi penguasaan lahan perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta dimana aksesnya lebih besar dibandingkan dengan akses penguasaan lahan oleh rakyat yang relatif kecil. Pemerintah memberlakukan dengan tegas batasan minimum dan maksimum penguasaan lahan untuk rakyat yaitu seluas 2 hektar untuk satu kepala keluarga, pemerintah meletakkan disamping penguasaan lahan yang layak untuk memenuhi kebutuhan hidup rakyat. Pada realitanya penguasaan lahan yang hanya seluas 2 hektar untuk satu kepala keluarga sudah tidak layak secara ekonomi untuk kesejahteraan petani perkebunan kelapa sawit di provinsi Riau. Berbeda dengan kebijakan untuk perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta, yang memiliki akses kesempatan mengusahakan kebun melalui Hak Pengelolaan Hutan dan Hak Guna Usaha perkebunan.

Kebijakan yang membatasi penguasaan maksimum dan minimum untuk perusahaan negara dan perusahaan perkebunan swasta tidak diberlakukan dengan tegas secara konsisten dalam implementasinya, sebagaimana luas penguasaan lahan perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta sampai tahun 2008, mencapai 90.446 Ha (termasuk inti PIR transmigrasi) antara lain di wilayah penelitian yakni kabupaten Kampar dan kabupaten Kuantan Singingi (Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2010). Akses penguasaan lahan antara perusahaan perkebunan swasta dengan rakyat yang tidak berkeadilan seperti disebutkan di atas sejalan dengan pemikiran Hans Kelsen dimana terdapat hubungan antara keadilan dan legalitas. Keadilan mengandung makna legalitas. Suatu peraturan umum adalah “adil” jika ia benar-benar diterapkan, sementara itu suatu peraturan umum adalah “tidak adil” jika diterapkan pada suatu kasus dan tidak diterapkan pada kasus lain yang serupa (Rawls, 1973).

Bagaimana dengan terjadinya monopoli?. Monopoli telah terjadi pada sumberdaya khas perkebunan (lahan) yaitu tindakan perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta yang memonopoli penguasaan lahan-lahan sebagai sumberdaya khas untuk perkebunan yang sangat luas di kabupaten Kuantan Singingi. Salah satu perusahaan perkebunan swasta, sebagai objek penelitian ini yaitu; PT Surya Agrolika Reksa menguasai lahan dari Hak Guna Usaha di kabupaten Kuantan Singingi

tepatnya di kecamatan Singingi Hilir yaitu seluas 7000 hektar, (Humas PT SAR, 2014). Pada skala ekonomi atau bisnis (pasar) lahan, perusahaan perkebunan swasta memonopoli bisnis lahan untuk perkebunan sebab perusahaan perkebunan memiliki kemampuan membeli lahan, yang harganya tidak terjangkau oleh kemampuan rakyat sebagai petani, kemudian perusahaan perkebunan mampu menangkap sinyal pasar lahan di wilayah perdesaan yang menjadi basis perkebunan di provinsi Riau.

Realitas dominasi terhadap subjek agraria yaitu rakyat dimana dapat dilihat pada aspek politik kebijakan, dimana kebijakan agraria yang ada seperti UU No. 26/2007 tentang Tata Ruang telah mengakomodasi hak dan kepentingan pemerintah di dalam perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta yang bertolak belakang dengan akomodasi hak dan kepentingan terhadap rakyat. Disamping itu implementasi UU No 5/1967 tentang pokok kehutanan justru pada operasionalnya menyimpang dari prosedurnya, penguasaan perusahaan perkebunan terhadap lahan untuk perkebunan yang semestinya melalui prosedur Hak Guna Usaha untuk perkebunan, namun ditemukan realitanya penguasaan lahan untuk perkebunan tidak semata-mata bersumber dari Hak Guna Usaha yang telah diberikan tetapi juga diperoleh dari pembelian yang dilakukan kepada masyarakat, sehingga perusahaan perkebunan menguasai lahan melalui prosedur Hak Guna Usaha dan Hak Pemilikan Lahan.

Pada sisi yang lain penguasaan rakyat terhadap lahan dengan pola pembangunan perkebunan yang ada di wilayah penelitian sangat kecil yaitu hanya seluas 1.5 hektar secara rata-rata, jadi berada dibawah dari batas minimal yang digariskan pemerintah. Penguasaan lahan tersebut diperoleh dari distribusi tanah ulayat desa. Kondisi ini menggambarkan terbatasnya power ekonomi rakyat sebagai petani untuk menguasai lahan sebagai basis kehidupannya.

Marginalisasi, monopoli dan dominasi yang tergambar di atas sebagai bentuk ketidakadilan yang terjadi pada penatagunaan lahan untuk pekebunan antara ketiga subjek agraria. Sebagaimana menyimak pemikiran Rawls bahwa program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan yaitu; pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang; kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (reciprocal benefits) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung (Rawls, 1973).

4.1. Sub aspek pemilikan lahan antara subjek agraria.

Realitas pada segmen implementasi sub aspek pemilikan lahan antara subjek agraria juga telah berlangsung tidak adil. Bagaimana ketidakadilan itu terjadi ?. Marginalisasi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan yakni Peraturan Pemerintah No 40/1996 tentang Hak Atas Tanah, Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan, dimana pada pasal 5 peraturan pemerintah tersebut implementasinya menyimpang dari ketentuan normatif. Perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta tidak dibenarkan melakukan "pemilikan lahan" untuk perkebunan, sebab telah diberikan fasilitas Hak Guna Usaha perkebunan, namun realitasnya masih ditemukan perusahaan perkebunan swasta yang telah mendapatkan Hak Pengusahaan Hutan, kemudian Hak Guna Usaha untuk perkebunan juga melakukan pemilikan atas lahan untuk perkebunan, sehingga dalam implementasi kebijakan yang ada tidak konsisten dan berpihak kepada salah satu subjek agraria, terutama perusahaan perkebunan swasta, akibatnya memberikan kemanfaatan ganda kepada perusahaan perkebunan yang kapitalistik dan mengucilkan rakyat dari pemilikan lahan sebagai faktor produksi penting untuk pembangunan kesejahteraan rakyat. Menurut Sarbini (2004)² dalam pengembangan ekonomi kerakyatan kita menolak isi dan jiwa kapitalisme yang bersifat negative, yaitu berusaha mencari keuntungan sebesar-besarnya tanpa peduli akibat-akibatnya, akhirnya selalu menimbulkan eksploitasi, kemiskinan dan konsentrasi kekuatan dan kekuasaan dalam bentuk monopoli. Asset-asset itu antara lain, kepemilikan dan

² Kapitalisme secara relative lebih unggul dalam memajukan efisiensi dan produktifitas. Kita tidak bisa menolok kapitalisme sebagai keseluruhan, tetapi yang kita tolak adalah isi dan jiwa kapitalisme yang bersifat sangat negative (Sarbini, 1989).

penguasaan faktor produksi tanah, modal peralatan teknologi, kesempatan untuk mendapatkan kredit, kesempatan dan kemampuan memasarkan produksi, serta pendidikan dan keterampilan (Sarhini, 2004). Memang dalam hubungan ini, distribusi hak pemilikan lahan antara perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta dan rakyat tidak dituntut untuk mendapatkan hak terhadap lahan yang sama skemanya dan luasnya sebab pembagian yang sama belum tentu adil karena harus sama, namun adil dapat menggambarkan konsistensi pembagian antara input-output (Bertens, 2000).

Kemudian dalam implementasi Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang pemilikan tanah, juga terjadi pengasingan terhadap rakyat dimana akses rakyat untuk mendapatkan hak pemilikan lahan sangat sulit. Implementasi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan tersebut telah mengabaikan hak-hak agraria rakyat seperti kompensasi lahan masyarakat dengan harga yang dibawah layak ketika tanah ulayatnya digunakan untuk perusahaan perkebunan swasta. Realitas ini sejalan dengan pemikiran Dillon (2013) bahwa dalam penguasaan asset-asset oleh sektor ekonomi rakyat, maka yang paling rentan adalah status kepemilikan dan penguasaan, para petani pemilik tanah serta merta dipandang sebagai orang miskin oleh sektor modern (terutama perbankan) karena ketiadaan bukti legal akan kepemilikan dan penguasaannya.

Monopoli dan dominasi juga terjadi pada politik kebijakan lahan untuk perkebunan, terutama oleh perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta dimana implementasi UU No. 56/Prp/1960 tentang penetapan luas tanah pertanian dimonopoli perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta. Fakta dominasi misalnya pada substansi Keppres No. 34/2003 tentang kebijakan nasional di bidang pertanahan yang tidak mengakomodasi kepentingan petani terhadap faktor produksi penting yaitu kepemilikan lahan. Jika mengacu kepada tiga prinsip keadilan yang sering dijadikan rujukan oleh beberapa para ahli yaitu: prinsip kebebasan yang sama, prinsip perbedaan, prinsip persamaan kesempatan sebagaimana Rawls yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas, kebebasan, dan persamaan untuk mengatur struktur dasar masyarakat (Faiz, 2009), sudah barang tentu telah terjadi ketidakadilan antara subjek agraria sejak rencana dan implementasi kebijakan penatagunaan lahan untuk perkebunan.

4.3. Sub aspek peruntukan/penggunaan lahan antara subjek agraria.

Realitas pada segmen implementasi sub aspek peruntukan atau penggunaan lahan untuk perkebunan antara subjek agraria telah berlangsung tidak berkeadilan. Pemerintah memberikan hak keistimewaan peruntukan lahan kepada perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta sebagaimana dituangkan dalam dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah kabupaten masing masing, yang *include* ke dalam wilayah pembangunan perkebunan melalui pelepasan kawasan, disamping itu, pemerintah juga memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada pihak perusahaan perkebunan swasta untuk menggunakan lahan dengan skema Hak Guna Usaha yang diperpanjang, faktanya untuk pihak rakyat tidak ada lahan yang diperuntukan khusus apalagi di perpanjang penggunaannya, bahkan untuk rakyat pemilik lahan yang diperuntukan untuk perkebunan, harus melewati syarat-syarat yang ketat. Keadaan ini tentu tidak adil untuk pembangunan yang semestinya terus berlanjut, sebagaimana Dillon (2013) menekankan bahwa strategi pertumbuhan ke depan haruslah bersifat jangka panjang (long term), komprehensif, ambitious, memberikan peluang kepada semua kelompok untuk berkontribusi (public private people partnership). Terjadinya monopoli dalam peruntukan lahan, terlihat dengan jelas pada elemen keberpihakan politik dan pada kebijakan yang menguntungkan, dimana pada rencana dan implementasi UU No 18/2004 tentang perkebunan, secara substansi pemerintah berpihak kepada perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta. Di dalam UU No 18/2004 tersebut tidak mengenal konsep "perkebunan rakyat" tetapi hanya mengadopsi "rakyat sebagai pekebun" (UU No 18/2004). Faktanya berdasarkan Peraturan Daerah No 10/ 1994 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Riau yang disesuaikan dengan potensi wilayah, maka implementasi peruntukan lahan pembangunan perkebunan adalah seluas 3.133.398 Ha atau 33.14 % dari luas wilayah daratan Provinsi Riau yang seluas 9.456.160 Ha. Peruntukan lahan untuk perkebunan yang sebesar 3.133.398 Ha atau 33.14 % dari luas wilayah daratan Provinsi Riau, luasan inilah yang diperuntukan kepada perusahaan

perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta. Fakta yang lain adalah dalam peraturan daerah itu peruntukan lahan untuk rakyat pekebun sebagaimana disebut dalam UU No 18/2004, tidak di bincangkan pada pasal atau bab khusus. Peruntukan dan penggunaan lahan yang dirancang pemerintah terhadap subjek agraria justru menimbulkan ketidakadilan terhadap lingkungan terutama sosial yang telah menghadirkan konflik laten baik vertikal maupun horizontal antara sesama subjek agraria. Keadilan lingkungan berkaitan dengan potensi konflik sosial dan konflik komunal, konflik bersumber dari berbagai bentuk persinggungan atau friksi akibat ekspansi industri kehutanan dan perkebunan. Persoalan di sekitar isu pertanahan dan kebijakan agraria memang merupakan masalah yang paling sensitive di negeri ini (Laksmono, 2012).

5. Implikasi dan Rekonstruksi.

Implikasi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan yaitu penguasaan lahan, pemilikan lahan dan peruntukan lahan antara subjek agraria, sebagaimana pembahasan temuan penelitian antara lain:

(i). Berimplikasi memperkokoh eksistensi akses perusahaan perkebunan negara maupun swasta terhadap lahan, memiliki kontrol penatagunaan lahan yang kuat, menguasai sumberdaya lahan yang luas, menjadi aktor politik kebijakan serta menjadi magnet kekuasaan penatagunaan lahan untuk perkebunan melalui prosedur Hak Guna Usaha dan Hak Pemilikan Lahan

(iii) Berimplikasi mengucilkan rakyat dari akses, dari manfaat, dari sumberdaya khas, dari skala ekonomi atau bisnis, dari politik kebijakan, dari magnitud power kebijakan lahan dengan indikator rakyat tidak memiliki akses kepada Hak Atas Tanah secara mudah, semakin banyaknya rakyat melepaskan haknya atas lahan karena tidak mampu membiayai lahan-lahan yang dimilikinya, termasuk lahan ulayat untuk perkebunan, semakin menjauhkan rakyat dari faktor produksi (lahan) sehingga rakyat terpentol dari jalan menuju kesejahteraan berbasiskan agraria.

Rekonstruksi kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan (penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan) yang berkeadilan adalah (i) penguatan/penyetaraan hak subjek perkebunan terhadap marginalisasi pada akses, kontrol dan manfaat melalui penguasaan asset penting oleh rakyat yaitu asset faktor produksi pengolahan hasil perkebunan; (ii) reduksi power dominan yaitu mereduksi dominasi (magnitud power/otoritas) keberpihakan pemerintah pada manajemen perusahaan perkebunan negara dan perusahaan perkebunan swasta terhadap sumberdaya pabrik pengolahan, ekonomi skala perkebunan, politik kebijakan perkebunan; (iii) penguatan demokrasi ekonomi melawan monopoli dan (iv) penguatan kewajiban pemerintah untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat pekebun.

5. Kesimpulan.

Realitanya kebijakan agraria aspek penatagunaan lahan untuk perkebunan tidak berkeadilan terutama pada segmen substansi rencana kebijakan dan pada implementasi kebijakan. Ketidakadilan pada substansi rencana kebijakan merupakan wujud dari lemahnya konstruksi kebijakan pada aspek materil sehingga tidak menampung kepentingan semua subjek perkebunan secara proporsional.

Sedangkan ketidakadilan pada implementasi kebijakan disebabkan oleh dua aspek; pertama konstruksi kebijakan yang akan diimplementasikan tidak adil sebab telah mengabaikan hak-hak agraria rakyat yaitu terhadap penguasaan, pemilikan dan peruntukan lahan; kedua dalam implementasinya tidak konsisten, tidak prosedural dan cenderung menyimpang dari ketentuan normatif, menimbulkan ketidakadilan terhadap lingkungan terutama lingkungan sosial.

6. Ucapan Teriama Kasih.

Thank you to all those who have helped this, Dr. Endry Martius, MSc, Prof. Dr. Rudy Febriamansyah, MS.c and Prof. Dr.rer.soc Nursyirwan Effendi as Chairman and member of the supervisor who gave encouragement, guidance and suggestions with sincere and full understanding to the author during the following doctoral programs at the University of Andalas.

Daftar Pustaka

- Bertens, K. 2000. Pengantar etika bisnis. Kanisius, Yogyakarta.
- Dillon, H.S. 2013. Keadilan Prasyarat Kelestarian. Jurnal Nasional, Jakarta
- Dinas Perkebunan Provinsi Riau. 2010. Laporan Tahunan Pemerintah Provinsi Riau. Disbun Prov Riau, Pekanbaru
- Duffy, K.1995. Social Exclusion and Human Dignity in Europe.Council of Europe, Strasbourg.
- Endang Suhendar et.al. 1996. Tanah sebagai komoditi, Kajian Kritis atas Kebijakan Pertanahan Orde Baru. Elsam , Jakarta.
- Faiz, Pan Mohamad.2009. Teori Keadilan John Rawls, dalam Jurnal Konstitusi, 6 (1):135.
- Laksmo Bambang. S. 2012. makalah Percepatan pembangunan berkeadilan di Indonesia. Universitas Indonesia , Depok Jawa Barat.
- Muttaqien, Andi et. Al. 2012, wajah baru Agrarische Wet, ELSAM Watch, Jakarta
- John Rawls, 1972 “ A Theory of Justice. Clarendon Press, USA.
- 2006. A Theory of Justice, London: Oxford University Press, 1973, which has been translated into Indonesian by Uzair Fauzan and Heru Prasetyo, Theory of Justice, Yogyakarta, Student Reader.
- Simarmata, Rikardo. 2002. Kapitalisme perkebunan; Dinamika konsep pemilikan tanah oleh negara. Insist Press & Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sumawinata, Sarbini. 2004. Politik Ekonomi Kerakyatan. Gramedia, Jakarta.