

**DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERKEBUNAN  
TERHADAP HAK ULAYAT DAN KEHIDUPAN  
MASYARAKAT DI PT. LARAS INTERNUSA  
KENAGARIAN KINALI KABUPATEN PASAMAN BARAT**

**SKRIPSI**

*Diajukan Kepada Tim Penguji Skripsi Jurusan Ilmu Sosial Politik Program Studi  
Ilmu Administrasi Negara Sebagai Salah Satu Persyaratan Guna Memperoleh  
Gelara Sarjana Administrasi Negara*



**OLEH :**

**HENDRI YUNALDI  
2005/68026**

**PROGRAM STUDI  
ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

**JURUSAN ILMU SOSIAL POLITIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL  
UNIVERSITAS NEGERI PADANG  
2011**

## **HALAMAN PERSETUJUAN UJIAN SKRIPSI**

Judul : Dampak Implementasi Kebijakan Perkebunan Terhadap Hak Ulayat dan Kehidupan Masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

Nama : Hendri Yunaldi

NIM : 2005/68026

Jurusan : Ilmu Sosial Politik

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, Januari 2011

Disetujui Oleh:

Pembimbing I

Pembimbing II

Drs. Karjuni Dt Maani, M.Si  
NIP. 19630617 198903 1 003

Afriva Khaidir, MAPA. Ph.D  
NIP. 19660411 199003 1 002

## HALAMAN PENGESAHAN LULUS UJIAN SKRIPSI

Dinyatakan lulus setelah dipertahankan di depan Tim Penguji Skripsi  
Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu Sosial  
Universitas Negeri Padang  
Pada hari Rabu 26 Januari 2011 pukul 10.30 s/d 12.10 WIB

### **DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERKEBUNAN TERHADAP HAK ULAYAT DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT DI PT. LARAS INTERNUSA KENAGARIAN KINALI KABUPATEN PASAMAN BARAT**

Nama : Hendri Yunaldi  
BP/NIM : 2005/68026  
Jurusan : Ilmu Sosial Politik  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Fakultas : Ilmu Sosial

Padang, Januari 2011

#### Tim Penguji:

	Nama	Tanda Tangan
Ketua	: Drs. Karjuni Dt Maani, M.Si	.....
Sekretaris	: Afriva Khaidir, MAPA. Ph.D	.....
Anggota	: Drs. Dasman Lanin, M.Pd. Ph. D	.....
Anggota	: Drs. Nurman. S, M.Si	.....
Anggota	: Drs. Syamsir, M.Si	.....

Mengesahkan:

Dekan FIS UNP

Prof. Dr. H Azwar Ananda, MA  
NIP. 19610720 198602 1 001

## ABSTRAK

**Hendri Yunaldi, 2005/68026 DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERKEBUNAN TERHADAP HAK ULAYAT DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT DI PT. LARAS INTERNUSA KENAGARIAN KINALI KABUPATEN PASAMAN BARAT.**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan perkebunan oleh PT. Laras Internusa (PT. LIN) dan dampaknya terhadap eksistensi hak ulayat masyarakat adat di Kenagariaan Kinali Kabupaten Pasaman Barat yang berkaitan dengan peningkatan pendapatan dan penyediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat adat yang tanahnya digunakan oleh PT. LIN untuk usaha perkebunan.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan metode deskriptif. Tujuan penelitian hanya ingin untuk mengetahui gambaran tentang suatu gejala yang diteliti sebagaimana adanya. Informan penelitian ditentukan secara purposif. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data skunder, dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan studi dokumentasi. Teknik analisis data dilakukan melalui tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan/verifikasi yang dilakukan selama proses penelitian berlangsung.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan perkebunan yang dilakukan oleh PT. LIN (PT. Laras Internusa) di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat dalam proses pembebasan tanah dan pengelolaan perkebunan kurang sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati sebelumnya. Hal ini berdampak pada eksistensi hak ulayat masyarakat adat. Keberadaan PT. LIN di Kenagarian Kinali tidak membawa dampak yang positif terhadap penyediaan lapangan pekerjaan dan peningkatan pendapatan masyarakat adat. Pendirian PT. LIN masih menyisakan permasalahan yang terkait dengan perjanjian pemberian uang *silih jariah* dan *plasma*.

Dengan demikian dampak implementasi kebijakan perkebunan di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat telah memarjinalkan sebahagian hak-hak ulayat masyarakat adat dan sampai sekarang belum ada penyelesaian yang saling menguntungkan antara masyarakat adat dengan pihak PT. LIN.

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Syukur alhamdulillah penulis panyatkan kehadiran Allah SWT yang telah melimpahcurahkan segala rahmat dan hidayahNya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Dampak Implementasi Kebijakan Perkebunan Terhadap Hak Ulayat dan Kehidupan Masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat”**. Shalawat dan salam penulis hadiahkan kepada arwah Nabi Besar Muhammad SAW.

Penulisan skripsi ini bertujuan untuk melengkapi sebagian persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S1) pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Sosial Politik Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Terwujudnya skripsi ini, tentu tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu pertama-tama penulis ingin menyampaikan terima kasih dan penghargaan mendalam kepada: Bapak Drs. Karjuni Dt. Maani, M.Si, selaku pembimbing I dan Bapak Afriva Khaidir, MAPA, Ph.D, selaku pembimbing II yang telah berkenaan dengan sabar dan sungguh-sungguh memberikan arahan, bimbingan, menyumbangkan pemikiran dan menyediakan waktu bagi penyusunan skripsi ini, hingga segala kendala dan hambatan dalam penulisan skripsi ini dapat terselesaikan. Penulis juga mengucapkan terimakasih kepada:

1. Bapak Drs. Dasman Lanin, M.Pd,Ph.D, Bapak Drs. Nurman. S, M.Si dan Bapak Drs. Syamsir, M.Si selaku dosen penguji yang telah banyak

memberikan masukan dan saran serta kritikan dalam penyempurnaan skripsi ini.

2. Prof. Dr. Azwar Ananda, MA selaku Dekan Fakultas Ilmu-ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.
3. Bapak Drs. Yasril Yunus, M.Si dan Dra. Aina selaku Ketua dan Sekretaris Jurusan Ilmu Sosial Politik FIS UNP.
4. Bapak/Ibu staf pengajar Jurusan Ilmu Sosial Politik FIS UNP.
5. Bapak Baina Apri, Bapak Marsal Indra, bapak Z. Dt. Magek, Bapak Tahtiar Anhar. Sp. Dan Bapak Ali Naser yang mana mereka merupakan informan dalam penulisan skripsi ini.
6. Teristimewa penulis ucapan terima kasih yang dalam dan tulus dengan do'a khusuk kepada Allah SWT untuk Ayahanda dan Ibunda, Adik serta keluarga besar lainnya yang penulis cintai yang selalu mendo'akan penulis, memberikan dukungan baik moril maupun materil kepada penulis sehingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan studi ini.
7. Teman-teman seperjuangan terutama bagi rekan-rekan IAN 05 Khususnya Lokal B dan anak-anak "bNdT" serta teman-teman alumni SMP Luhak Nan Duo yang selalu eksist dengan penulis dari Pinang Sori sampai. Taman Bunga Residence dan sampai ke Jalan Berok yang telah banyak memberikan motivasi kepada penulis.

Semoga semua bimbingan, bantuan, masukan, Kritikan dan perhatian yang telah diberikan kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT dengan balasan yang setimpal.

Akhir kata kepada Yang Maha Kuasa jualah penulis memohon dan berdoa semoga jerih payah yang diberikan kepada penulis kiranya mendapat balasan yang setimpal dari-Nya dengan harapan semoga skripsi ini dapat menjadi bukti kecil dari pertualangan yang penulis lakukan selama ini semoga skripsi ini bermanfaat bagi penulis dan kita semua.

Serta kepada Allah yang maha kuasa penulis berserah diri, semoga diberikan jalan yang lurus dan benar untuk meniti hari esok yang lebih baik, amin ya rabbul' alamin.

Padang, Januari 2011

Hendri Yunaldi

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	i
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	ii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	v
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	vii
<b>DAFTAR BAGAN</b> .....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi, Pembatasan dan Perumusan Masalah .....	5
C. Fokus Penelitian .....	7
D. Tujuan Penelitian .....	7
E. Manfaat Penelitian .....	7
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori .....	9
1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik .....	9
2. Beberapa Model Dalam Implementasi Kebijakan.....	14
3. Dampak Kebijakan.....	22
4. Kebijakan Perkebunan.....	23
5. Hak Ulayat masyarakat Adat.....	28
B. Kerangka Konseptual.....	33
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b>	
A. Jenis Penelitian.....	36
B. Lokasi Penelitian .....	37
C. Informan Penelitian.....	37
D. Jenis, Sumber data dan Teknik Pengumpulan Data.....	38
E. Uji Keabsahan Data.....	39
F. Teknik Analisis Data.....	40
<b>BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Temuan Umum .....	42
B. Temuan Khusus.....	47
C. Pembahasan.....	66

<b>BAB V PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan .....	78
B. Saran.....	79
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>81</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	<b>Halaman</b>
<b>Tabel 1</b> : Luas Jorong dalam Kenagarian Kinali.....	43
2 : luas Lahan dan Penggunaannya di Kenagarian Kinali.....	44

## DAFTAR BAGAN

### Halaman

Bagan 1 : Implementasi Kebijakan Menurut <i>Sabatier</i> dan <i>Mazmanian</i> , (1987;22).....	17
2 : Model Proses atau alur Smith, (1973:203).....	20
3 : Resiprokal Dampak Kebijakan .....	23
4 : Kerangka Konseptual .....	35



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang masalah**

Perkebunan sebagai salah satu bentuk pengelolaan sumberdaya alam perlu dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, professional, dan bertanggung jawab. Undang-Undang No 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dalam pasal 1 Undang-Undang ini menjelaskan bahwa perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, permodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat.

Tujuan dari kebijakan perkebunan ini antara lain adalah untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, meningkatkan penerimaan negara, meningkatkan penerimaan devisa negara, menyediakan lapangan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing, memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri dan mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan sesuai Pasal 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004. Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan tersebut pemerintah juga telah menerapkan kebijakan terhadap keterlibatan swasta dan modal asing untuk melakukan investasi dengan memberi berbagai kemudahan kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya, dalam bentuk pemberian hak atas tanah berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak

pakai serta keringanan pajak yang diperlukan untuk usaha perkebunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Disatu sisi kebijakan tersebut dapat mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi dan menambah investasi, namun pada sisi lain kebijakan tersebut juga telah menimbulkan marginalisasi terhadap hak-hak masyarakat adat karena usaha perkebunan memerlukan penguasaan lahan yang cukup luas (Soetrisno, 1995:43). Salah satu dampaknya adalah timbulnya berbagai konflik yang bersifat vertikal, antara komunitas lokal dengan pihak pemerintah maupun investor, yang mengakibatkan terjadinya proses marginalisasi secara sistematis terhadap hak-hak masyarakat adat atas usaha perkebunan.

Dalam Pasal 9 ayat 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan menjelaskan bahwa penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya. Namun dalam kenyataannya selama ini terjadi proses tarik menarik antara hak masyarakat adat dengan perusahaan dalam penguasaan dan pengelolaan perkebunan dan sampai sekarang mekanisme kejelasan penyelesaian konflik tanah ulayat yang digunakan oleh pihak perkebunan belum ada titik temu penyelesaiannya.

Fenomena seperti itu juga terjadi di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat. Sebagaimana yang diungkapkan Indra salah seorang tokoh masyarakat Kinali mengatakan bahwa kebanyakan dari masyarakat di sekitar perkebunan tidak mau sekedar menjadi objek atau penonton di tanah ulayatnya,

tetapi mereka tetap sebagai pelaku aktif dan turut menikmati kekayaan alam yang ada di sisi mereka sehingga para masyarakat di sekitar perkebunan dapat pula meningkatkan pertumbuhan ekonomi mereka, tapi dalam kenyataannya pembebasan tanah perkebunan lebih banyak menguntungkan pihak perkebunan (Wawancara,15 Juni 2010). Sedangkan menurut ajaran adat yang mereka anut, yaitu adat Minangkabau, tidak akan ada tanah yang tidak berpunya di daerah ini, mulai dari puncak bukit atau gunung, sampai pesisir pantai, walaupun sebesar telapak tangan tetap ada pemiliknya. Karena setiap wilayah yang di datangi di Minangkabau pasti dapat ditunjukkan atau ditelusuri siapa pemiliknya. Dalam bahasa anak nagari Kinali diungkapkan dengan kata “*kalurah baanak sungai, kabuki baguliang batu, rumpuik sahalai lah bamiliak, capo sabatang lah bapunyo, kok jauh buliah di tunjuak-an, kok dakek buliah di kakok-an*”. Pernyataan ini mengandung makna bahwa seluruh kekayaan alam, baik air, mineral, tumbuhan, dan batu-batuan yang terdapat dalam tanah ulayat merupakan milik komunitas adat yang bersangkutan, kalau jauh boleh ditunjukkan, kalau dekat boleh dipegangkan.

Perda Provinsi Sumatera Barat Nomor 2 Tahun 2007 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari secara jelas menyebutkan bahwa ulayat nagari sebagai bagian dari harta nagari bisa dikelola dan dimanfaatkan sesuai dengan hukum adat yang ada di nagari tersebut. Kemudian Perda Provinsi Sumatera Barat No. 6 Tahun 2008 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya (TUP) di Sumatera Barat juga menjelaskan bahwa tanah-tanah ulayat yang terdapat dalam lingkungan masyarakat hukum adat untuk pengurusan, penguasaan, kepemilikan dan pemanfaatannya berdasarkan pada ketentuan hukum adat setempat.

Sejalan dengan itu Perda Kabupaten Pasaman Barat No. 10 Tahun 2009 tentang Perizinan Usaha Perkebunan, juga menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengatur penyelenggaraan, pengelolaan perkebunan merupakan kewenangan kabupaten dalam rangka melakukan pembinaan, pengaturan dan pengendalian serta pengawasan terhadap kegiatan pengelolaan perkebunan. Oleh karena itu setiap orang atau badan yang akan menyelenggarakan kegiatan perkebunan di Kabupaten Pasaman Barat terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari Pemerintah Daerah Kabupaten Pasaman Barat.

Berkaitan dengan itu hasil observasi yang dilakukan pada Dinas Perkebunan Kabupaten Pasaman Barat, juga terlihat bahwa setiap kegiatan pengelolaan perkebunan bagi setiap orang atau badan yang akan menyelenggarakan perkebunan di Kabupaten Pasaman Barat terlebih dahulu harus mendapatkan izin dari pemerintah daerah dan masyarakat adat pemilik ulayat tersebut (Observasi, 16 Juni 2010). Salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh investor untuk mendapatkan izin pendirian perkebunan dari masyarakat adat di Kenagarian Kinali adalah bahwa pihak investor harus menyerahkan sejumlah uang dan sejumlah lahan perkebunan kepada masyarakat adat yang disetujui oleh kedua belah pihak. Sejumlah uang ini biasanya disebut uang *silih jariah* dan sejumlah lahan yang disebut juga dengan *Plasma* oleh masyarakat adat di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

Dalam melakukan kesepakatan antara investor dan masyarakat adat di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat, aspirasi masyarakat belum terwakili. Hal ini dapat dilihat bahwa yang menghadiri pertemuan untuk mencapai

kesepakatan tersebut hanyalah para pimpinan adat atau pucuk adat tanpa melibatkan unsur masyarakat lainnya.

Lain halnya yang terjadi pada PT. Laras Internusa (PT. LIN) di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat. PT. LIN sebagai pihak investor sering diprotes oleh masyarakat adat akibat dari belum terealisasinya kesepakatan-kesepakatan yang ada antara masyarakat adat setempat dan pihak PT. LIN sebelumnya. Namun sampai saat ini belum ada penyelesaian permasalahan tersebut atau solusi yang ditawarkan, baik oleh pemerintah daerah, pihak perusahaan perkebunan maupun dari masyarakat adat yang punya ulayat.

Berdasarkan fenomena di atas, perlu dilakukan penelitian untuk melihat **DAMPAK IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PERKEBUNAN TERHADAP HAK ULAYAT DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT DI PT. LARAS INTERNUSA KENAGARIAN KINALI KABUPATEN PASAMAN BARAT.**

## **B. Identifikasi, Batasan dan Perumusan Masalah**

### **1. Identifikasi Masalah.**

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, maka dapat diidentifikasi masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Dampak implementasi kebijakan perkebunan telah memarginalkan hak ulayat masyarakat adat di Kenagarian Kinali.
- b. Pengelolaan perkebunan di Kenagarian Kinali belum lagi dapat meningkatkan pendapatan masyarakat adat.
- c. Proses pembebasan tanah perkebunan di Kenagarian Kinali lebih banyak menguntungkan pihak perusahaan perkebunan.

- d. Implementasi kebijakan perkebunan belum lagi sepenuhnya menyediakan lapangan pekerjaan bagi masyarakat adat.
- e. Sampai saat ini masih terjadinya konflik kepentingan antara masyarakat adat dengan perusahaan perkebunan di Kenagarian Kinali.
- f. Sampai saat ini masih belum ada kejelasan mekanisme penyelesaian konflik pada tanah ulayat yang digunakan oleh perusahaan perkebunan di Kenagarian Kinali.
- g. Tidak terwakilinya komponen masyarakat adat dalam negosiasi antara masyarakat dengan pihak investor.

## **2. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dibatasi pada dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap hak ulayat dan kehidupan masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

## **3. Perumusan Masalah**

Berdasarkan batasan masalah di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana implementasi kebijakan perkebunan di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat?
2. Bagaimana dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap eksistensi hak ulayat masyarakat adat di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat?

### **C. Fokus Penelitian**

Peneliti ini difokuskan pada dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap hak ulayat dan kehidupan masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat, yang berkaitan dengan pengelolaan perkebunan dan proses pembebasan tanah serta dampaknya terhadap hak ulayat masyarakat adat dalam meningkatkan pendapatan dan penyediaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat adat yang tanah digunakan untuk usaha perkebunan.

### **D. Tujuan Penelitian**

Bertitik tolak dari permasalahan di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui Implementasi Kebijakan Perkebunan di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.
2. Mengidentifikasi dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap hak ulayat dan kehidupan masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

### **E. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan berguna sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam pengembangan konsep ilmu pengetahuan khususnya yang berhubungan dengan kebijakan publik.
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan bagi pengambil kebijakan yang berkaitan dengan perkebunan dan hak ulayat masyarakat adat.

3. Memberi masukan bagi peneliti lanjutan yang berhubungan dengan dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap hak ulayat masyarakat adat untuk melaksanakan penelitian yang lebih mendalam.

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Konsep Implementasi Kebijakan Publik

Kebanyakan dari kita seringkali beranggapan bahwa setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang maka dengan sendirinya kebijakan itu akan dapat dilaksanakan, dan hasil-hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh pembuat kebijakan tersebut. Padahal sebenarnya, menurut Irfan Islamy (1997:106) sifat kebijakan itu kompleks dan saling ketergantungan, sehingga hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self-executing*. Maksudnya dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus atau dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Tetapi yang paling banyak adalah yang bersifat *non self-exsecuting*, artinya kebijakan negara perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak sehingga mempunyai dampak yang diharapkan.

Sehubungan dengan pernyataan di atas, Pressman dan Wildavsky (1973) seperti yang di kutip oleh Solichin (1997:65) juga mengingatkan bahwa proses untuk pelaksanaan kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama. Maka dari itu adalah keliru kalau ada yang beranggapan bahwa proses pelaksanaan kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung dengan tanpa hambatan. Bahkan Udoji (1981) dalam Solichin (1997:59) dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.

Jadi rumusan kebijakan yang di buat tidak akan mempunyai arti apa-apa atau hanya akan merupakan rangkaian kata-kata yang indah dan baku yang tersimpan rapi dalam sebuah dokumen kalau tidak diimplementasikan. Oleh karena itu implementasi kebijakan perlu dilakukan secara arif, bersifat situasional, mengacu pada semangat kompetensi dan berwawasan pemberdayaan (Solichin, 1999:36. Setyodarmodjo, 2000:190). Dalam hal ini implementasi kebijakan harus betul-betul merupakan suatu proses interaksi antara *setting* tujuan dengan tindakan untuk mencapai dampak yang diinginkan (Wayne Parson 1997:464).

Berkaitan dengan ini, dapat dikatakan bahwa salah satu tolak-ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasinya. Bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan (Jones, 1996:293-294). Namun demikian, bukan berarti implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tatanan kebijakan itu sendiri (*macro policy* dan *micro policy*). Artinya, formulasi kebijakan makro yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku, keberhasilan implementasinya akan dipengaruhi oleh kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan, dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati lingkungan suatu daerah. Disamping itu ketidak jelasan kebijakan dalam perundang-undangan adalah sebab kegagalan pelaksanaannya. Oleh karena itu pada umumnya lemahnya tatanan formulasi, akan mengakibatkan lemahnya implementasi.

Implementasi kebijakan tidak hanya bersangkutan paut dengan mekanisme operasional kebijakan ke dalam prosedur-prosedur birokrasi melainkan juga

terkait dengan masalah konflik keputusan dan sebagaimana suatu kebijakan itu diperoleh oleh kelompok-kelompok sasaran. Maka untuk mencermati proses implementasi kebijakan tersebut, terlebih dahulu dipahami beberapa konsep tentang implementasi kebijakan. Dalam kamus Webster sebagaimana yang dikutip Solichin (2008:26) dirumuskan secara pendek bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses pelaksanaan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-Undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Pemahaman lebih lanjut tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Karjuni Dt. Maani (2001:16) dengan mengutip pendapat Van Mater dan Van Horn (1975) yang memberikan pernyataan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu, dan kelompok-kelompok pemerintah dan swasta, yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran, yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan. Secara sederhana dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan meliputi semua tindakan yang berlangsung antara peryantaan atau perumusan kebijakan dan dampak aktualnya.

Pada bagian lain, Karjuni Dt. Maani (2001:16-17) juga mengatakan bahwa proses implementasi setidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

- a) Pembentukan unit organisasi baru dan staf pelaksana;
- b) Penjabaran tujuan kedalam berbagai aturan pelaksana (*standard operating procedures/SOP*);
- c) Koordinasi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran, pembagian tugas di dalam dan di antara dinas-dinas/badan pelaksana;
- d) Pengalokasian sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Lain lagi dengan pendapat Mas Roro Lilik Ekowati (2009:24) yang mengemukakan bahwa implementasi kebijakan dapat di lihat dari empat aspek yaitu siapa yang mengimplementasikan kebijakan, hakekat dari proses administrasi, kepatuhan (kompliansi) kepada kebijakan, dan efek atau dampak dari implementasi kebijakan.

Keempat aspek ini, juga merupakan suatu rangkaian yang tidak terputus, dimana kebijakan di buat ketika dilakukan administrasi dan di administrasikan ketika di buat. Setiap kebijakan yang telah ditetapkan pada saat akan diimplementasikan selalu didahului oleh penentuan unit pelaksanaan (*governmental units*), yaitu jajaran birokrasi publik mulai dari level atas sampai pada level birokrasi yang paling terendah.

Namun demikian perlu dipahami bahwa pelaksanaan suatu kebijakan tidak hanya terbatas pada jajaran birokrasi, tetapi juga melibatkan aktor-aktor di luar birokrasi pemerintah, seperti organisasi kemasyarakatan, bahkan individu juga sebagai pelaksana kebijakan. Untuk menghindari pertentangan atau perbedaan persepsi dalam pelaksanaan antara *implementer* (unit birokrasi maupun non birokrasi), proses administrasi harus selalu berpijak pada *standar prosedur operasional* (SPO) sebagai acuan pelaksanaannya.

Salah satu komponen utama seperti yang diungkapkan oleh Karjuni Dt. Maani (2001:17), yaitu pengambilan kebijakan (*policy making*) tidaklah berakhir suatu ketika kebijakan dikemukakan atau diusulkan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan. Ketika kebijakaan selesai dirumuskan maka proses implementasi dimulai, dengan melalui cara-cara lain. Namun umumnya cenderung mengandung pemisahan politik administrasi, dimana politik (legislatif)

merumuskan kebijakan, sedangkan administrasi sebagai pelaksanaannya. Menurut Darwin (1998,:54) dalam buku Joko Widodo (2009:89) mengatakan persiapan proses implementasi yang perlu dilakukan, setidaknya terdapat empat hal penting, yaitu pendayagunaan sumber, melibatkan orang atau sekelompok orang dalam implementasi, interpretasi, manajemen program, dan penyediaan layanan dan manfaat pada publik.

Sehubungan dengan itu Jones (1997:298) mengatakan bahwa ada tiga aktivitas implementasi kebijakan, antara lain: a) Organisasi, merupakan suatu upaya untuk menetapkan dan menata kembali sumber daya (*resource*), unit-unit (*units*), dan metode-metode (*methods*) yang mengarah pada upaya mewujudkan, merialisasikan kebijakan menjadi hasil (*outcome*) sesuai dengan apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan; b) Interpretasi, merupakan aktivitas penjelasan substansi dari suatu kebijakan dalam bahasa yang profesional, mudah dipahami sehingga dapat dilaksanakan dan diterima oleh para pelaku dan sasaran kebijakan; c) Aplikasi, merupakan aktivitas penyediaan pelayanan secara rutin.

Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, menurut Irfan Islamy (1997;119) akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun negative (*unintended*). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan. Jadi, dengan melihat konsekuensi dari dampak, maka dapat dijadikan sebagai salah satu tolak-ukur keberhasilan implementasi kebijakan, dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

Masih berkaitan dengan konsep implementasi, Mazmanian dan Sabatier (1987:4) mengatakan bahwa mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha-usaha mengadministrasikanya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu.

Pendapat kedua tokoh ini menunjukan bahwa implementasi kebijakan pada hakikatnya tidak hanya terbatas pada tindakan-tindakan atau perilaku badan-badan administratif atau unit birokrasi yang bertanggung-jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari kelompok sasaran (*target group*). Namun demikian, hal itu juga perlu memperhatikan secara cermat berbagai jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang mempengaruhi pada perilaku semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa dampak yang diharapkan maupun tidak diharapkan.

Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah program dirumuskan, serta apa dampaknya yang ditimbulkan dari program kebijakan itu. Implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan tersebut.

## **2. Beberapa Model Dalam Implementasi Kebijakan**

Untuk menganalisis bagaimana proses implementasi kebijakan itu berlangsung secara efektif, maka dapat di lihat dari berbagai model implementasi kebijakan. Beberapa pandangan tentang model implementasi kebijakan yang

dipengaruhi ruang dan waktu, dapat ditemui dari berbagai keputusan yang berusaha menggambarkan proses implementasi kebijakan untuk bisa dilaksanakan secara efektif. Misalnya pandangan yang dikemukakan Parsons (1997;463) yang membagi garis besar perkembangan model implementasi menjadi tiga tahap: a) model analisis kegagalan, model ini memandang implementasi sebagai proses interaksi antara penyusunan tujuan dengan tindakan, implementasi sebagai politik adaptasi saling menguntungkan, implementasi sebagai bentuk permainan; b) model *Top-down*, menurut Sabatier dan Mazmanian (*dalam* Stillman, 1988:379-388) meninjau implementasinya dari kerangka analisisnya. Modelnya ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* merupakan model yang paling maju. Karena mereka telah mencoba mensintesis ide-ide dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang efektif, apabila:

- 1) Tujuan-tujuan yang bersifat konsisten dan jelas sehingga mereka bisa memberi standar evaluasi dan sumber yang legal.
- 2) Teori kausal yang memadai sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat untuk melakukan perubahan.
- 3) Struktur organisasi disusun secara legal guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran.
- 4) Para implementer punya komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan.
- 5) Dukungan dari kelompok-kelompok kepentingan dan kekuasaan dalam legislatif dan eksekutif.

6) Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuatan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kelompok dan kekuasaan atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut.

Posisi model *top-down* yang diambil oleh Sabatier dan Mazmanian terpusat pada hubungan antara keputusan-keputusan dengan pencapaiannya, formulasi dengan implementasinya, dan potensi hirarkhi dengan batas-batasnya, serta kesungguhan *implementers* untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan tersebut.

Sabatier dan Mazmanian melihat implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yang berhubungan dengan: 1). Karakteristik masalah, 2). Struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan operasional kebijakan, 3). Faktor-faktor diluar peraturan. Namun demikian, tampaknya penekanan masih banyak tergantung pada tipologi pelaksanaan yang masih bersifat administrasi, dengan titik berat pada analisis hipotesis dan cara-cara mencapai tujuan yang masih terpusat pada kompliance dan kontrol yang efektif atau koordinasi. Inti dari pemikiran Sabatier dan Mazmanian ini dapat di lihat pada bagan 2.1 berikut.

Karakteristik masalah

1. Ketersediaan teknologi dan teori teknis.
2. Keragaman perilaku kelompok sasaran.
3. Sifat populasi.
4. Derajat perubahan perilaku yang diharapkan.

Daya dukung peraturan

1. Kejelasan/konsistensi tujuan/sasaran.
2. Teori kausal yang memadai
3. Sumber keuangan yang mencukupi
4. Integrasi organisasi pelaksana
5. Diskresi pelaksana
6. Rekrutmen dari pejabat

Variable Non-peraturan

1. Kondisi sosio ekonomi dan teknologi
2. Perhatian pers thd. Masalah kebijakan
3. Dukungan publik
4. Sikap dan sumber daya
5. Dukungan kewenangan
6. Komitmen dan kemampuan pejabat

Proses Implementasi.

Keluaran	Kesesuaian	Dampak aktual	Dampak yang diperkirakan
Kebijakan	Keluaran	keluaran	
dari Organisasi	kebijakan	kebijakan	
Pelaksana	dengan		
	Kelompok sasaran		Perbaikan peraturan

Gambar 1: Implementasi kebijakan menurut Sabartien dan Mazmanian 1987: 22

Model implementasi yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan model pendekatan *top-down* yang dikemukakan oleh Van Mater dan Van Horn (1975), dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Pemikiran Sabatier dan Mazmanian menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digarisi oleh peraturan (petunjuk

pelaksana maupun petunjuk teknis). Karena itu model *top-down* yang mereka kemukakan lebih dikenal dengan model *top-down* yang paling maju.

Model *top-down* yang dikemukakan oleh Sabatier dan Mazmanian ini akan memberikan skor yang tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan, karena modelnya memaksimalkan perilaku berdasarkan pemikiran tentang sebab akibat, dengan tanggung-jawab yang bersifat *singel* atau penuh. Model ini mempunyai skor rendah pada bukti-bukti penting atau realisme dan kemampuan pelaksana. Modelnya ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanistik atau linier. Maka penekanannya terpusat pada koordinasi, kompliance dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai *target group* dan juga peran dari actor lain.

a. Model *Bottom-up*

Smith (1973:202-205) memandang implementasi sebagai proses atau alur. Model proses atau alur yang dikemukakan oleh Smith ini melihat proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran. Dimana Smith mengatakan bahwa ada empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan yaitu:

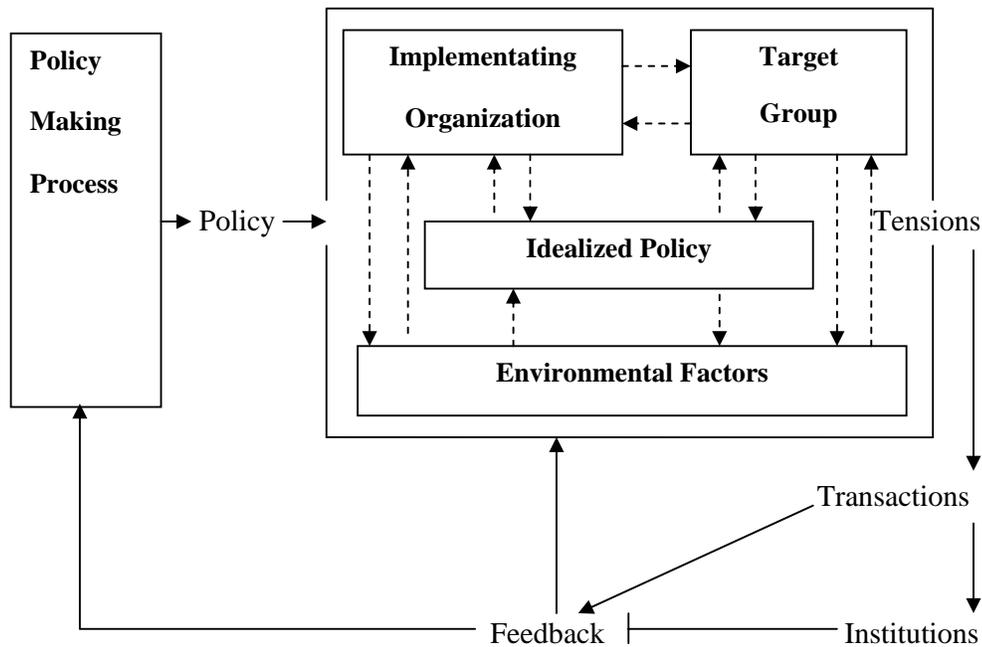
- 1) *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi yang di idealiskan oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong, mempengaruhi dan merangsang target group untuk melaksanakannya.
- 2) *Target Group*, yaitu bagian dari *policy stakeholders* yang diharapkan dapat mengadopsi pola-pola interaksi sebagaimana yang diharapkan oleh

perumus kebijakan. Karena mereka ini banyak mendapatkan pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola-pola prilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan.

- 3) *Implementing organization*, yaitu badan-badan pelaksana atau unit-unit birokrasi pemerintah yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan.
- 4) *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur di dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan (seperti aspek budaya, sosial, ekonomi, dan politik).

Keempat variabel di atas tidak berdiri sendiri, melainkan merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan berintegrasi secara timbal balik, oleh karena itu sering menimbulkan tekanan bagi terjadinya transaksi atau tawar-menawar antara formulator dan implementor kebijakan.

Smith menggunakan model teoritisnya dalam bentuk sistem dimana suatu kebijakan sedang diimplementasikan, maka interaksi di dalam dan diantara ke empat faktor tersebut mengakibatkan ketidak sesuaian, ketegangan dan tekanan-tekanan tersebut menghasilkan pola-pola interaksi, yaitu pola-pola yang tidak tetap yang berkaitan dengan tujuan dari suatu kebijakan. Pola-pola interaksi tersebut mungkin menghasilkan pemberentikan lembaga tertentu, sekaligus dijadikan umpan-balik untuk mengurangi ketegangan dan dikembalikan kedalam matriks dari pola-pola transaksi dan kelembagaan. Gambaran lebih lanjut dapat di lihat pada bagan 2.2 berikut:



Gambar 2 : Model proses atau alur Smith, (1973:203)

Model pendekatan *bottom-up* yang dikemukakan oleh Smith ini akan memberikan skor tinggi pada *realisme* dan kemampuan pelaksanaan. Karena modelnya memandang bahwa implementasi kebijakan tidak berjalan secara linier atau mekanisme, tetapi membuka peluang terjadinya transaksi melalui proses negosiasi, atau *bargaining* untuk menghasilkan kompromi terhadap implementasi kebijakan yang berdimensi *target group*. Namun kemampuan badan atau unit disaat kebijakan diimplementasikan masih diragukan kesiapan dan kemampuannya.

Dengan menggunakan gagasan Smith dan Sabatier dan Mazmanian seperti yang diungkapkan di atas, nampaknya penelitian tidak mungkin hanya memakai salah satu teori saja, karena dari teori yang dipaparkan memperlihatkan sisi-sisi kelebihan dan kekurangan masing-masing. Seperti yang diungkapkan juga oleh Sabatier (1986:38-39) bahwa pendekatan *top-down* dapat dikatakan lebih

bermanfaat di dalam pembuatan permulaan penilaian, karena luas dan akuratnya perkembangan teoritiknya. Identifikasi beberapa variabel tertentu dan hubungan sebab akibat semakin meningkatkan kemungkinan untuk diprediksi. Sedangkan pada sisi lain, pendekatan *bottom-up* pada teori substantif sama sekali tidak banyak mengalami perkembangan dan juga tidak banyak mendapatkan perbaikan untuk melakukan prediksi.

Disamping itu, menurut Sabatier pendekatan *top-down* lebih cenderung menciptakan keuntungan komparatif pada sebuah situasi dimana ada sebuah legislative (para pembuat kebijakan) yang dominan yang mampu mengatur situasi, atau dana penelitian yang sangat terbatas. Sebaliknya pada pendekatan *bottom-up* lebih sesuai pada situasi dimana tidak ada legislatif yang dominan yang mampu untuk mengatur situasi namun lebih cenderung pada sejumlah besar implementor tanpa ada dependensi kekuasaan, atau salah satu pihak tertarik untuk melakukan penelitian di dalam dinamika situasi daerah yang berbeda.

Gambaran lain dari dilematis kedua model di atas juga diperlihatkan oleh Erik Lane (1995:108) bahwa model *top-down* menekankan pada tanggung jawab, sedangkan model *bottom-up* menekankan pada kepercayaan. Kepercayaan merupakan modal utama yang sangat penting, namun faktor ini tidak bisa menggantikan unsur tanggung jawab dalam implementasi kebijakan. Bila tanggung jawab tidak mendapatkan perhatian yang cukup, maka akan timbul hambatan yang menghadang pelaksanaan, terutama dalam memiliki teknologi alternatif untuk mencapai tujuan. Sebaliknya jika kepercayaan yang menjadi dasar utama kegiatan implementasi, mungkin hanya sedikit hambatan yang ditemui, tapi

memungkinkan bagi implementor untuk mengganti tujuan kebijakan dengan tujuan yang lain.

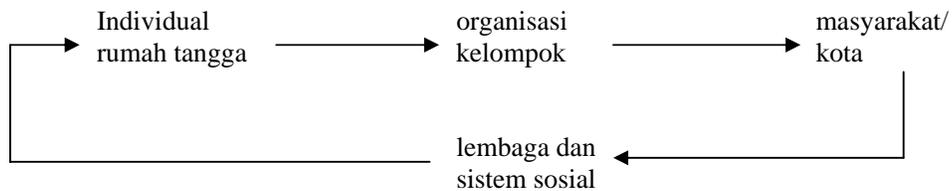
Wacana dari teori yang telah diuraikan di atas memberi gambaran bahwa proses implementasi merupakan perpaduan antara tanggung-jawab dan kepercayaan. Dalam penelitian ini digunakan model sintesis, karena memisahkan antara tanggung-jawab dan kepercayaan memberi kesan bahwa tidak ada satu model implementasi kebijakan yang benar-benar bisa menjamin keberhasilan implementasi kebijakan secara efektif.

### **3. Dampak Kebijakan**

Secara umum kebijakan akan menimbulkan suatu konsekuensi (hasil, efek atau akibat). Sebagaimana yang dikatakan oleh Dunn dalam Samodra (1994:5) bahwa konsekuensi dari kebijakan dapat dibagi atas dua jenis, yaitu output dan dampak. Output adalah barang, jasa atau fasilitas lain yang diterima oleh kelompok masyarakat tertentu, baik kelompok sasaran maupun kelompok lain yang tidak dimaksudkan untuk disentuh oleh kebijakan. Sedangkan dampak adalah perubahan kondisi fisik maupun sosial sebagai akibat dari output kebijakan.

Dampak dari kebijakan dapat dibagi atas 2 (dua) jenis yaitu dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan. Dampak yang diharapkan mengandung pengertian bahwa ketika kebijakan dibuat, pembuat kebijakan telah menentukan atau memetakan dampak apa saja yang akan terjadi. Pada akhir dari implementasi kebijakan akan muncul pula dampak-dampak yang tak terduga sebelumnya, baik dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan (Samodra, 1994:29-30). Unit-unit sosial yang terkena dampak dari

suatu kebijakan meliputi individu dan rumah tangga, kelompok dan organisasi, masyarakat, dan lembaga serta sistem sosial. Dampak kebijakan bersifat agregatif dan resiprokal. Dampak agregatif artinya dampak yang dirasakan secara individual mungkin akan merembes pada perubahan masyarakat suatu daerah. Dampak resiprokal artinya dampak yang dirasakan secara individual mungkin akan merembes pada perubahan masyarakat suatu daerah maupun sebaliknya dampak yang langsung mengenai suatu organisasi atau kelompok dapat merembet pada individual dan rumah tangga, seperti yang tergambar pada bagan 2.3 di bawah ini menurut Samodra, (1994:53):



Gambar 3. Resiprokal Dampak Kebijakan

#### 4. Kebijakan Perkebunan

Perkebunan adalah segala kegiatan yang mengusahakan tanaman tertentu pada tanah dan/ atau media tumbuh lainnya dalam ekosistem lainnya dalam ekosistem yang sesuai, mengolah dan memasarkan barang dan jasa hasil tanaman tersebut, dengan bantuan ilmu pengetahuan dan teknologi, pemodalan serta manajemen untuk mewujudkan kesejahteraan bagi pelaku usaha perkebunan dan masyarakat. Sedangkan perusahaan perkebunan adalah pelaku usaha perkebunan warga negara Indonesia atau badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia yang mengelola usaha perkebunan dengan skala tertentu. Skala tertentu usaha perkebunan didasarkan pada luasan

lahan usaha, jenis tanaman, teknologi, tenaga kerja, modal dan/atau kapasitas pabrik yang diwajibkan memiliki izin usaha.

Perkebunan diselenggarakan dengan tujuan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, meningkatkan penerimaan negara, meningkatkan devisa negara, menyediakan lapangan kerja, meningkatkan produktivitas, nilai tambah, dan daya saing, memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri dan mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya alam secara berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan ini perlu adanya perencanaan perkebunan yang merupakan suatu arah, pedoman, alat pengendali pencapaian tujuan. Perencanaan perkebunan terdiri dari perencanaan nasional, perencanaan provinsi, dan perencanaan kabupaten/kota. Perencanaan perkebunan sebagai mana dimaksud dalam Pasal 6 UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, dilakukan berdasarkan rencana pembangunan nasional, rencana tata ruang wilayah, kesesuaian tanah dan iklim serta kesediaan tanah untuk usaha perkebunan, kinerja pembangunan, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sosial budaya, lingkungan hidup, kepentingan dan masyarakat, pasar dan aspirasi daerah dengan tetap menjunjung tinggi keutuhan bangsa dan negara. Selain itu perencanaan perkebunan mencakup wilayah, tanah perkebunan, sumberdaya manusia, kelembagaan, keterkaitan dan keterpaduan hulu-hilir, saran, prasarana dan pembiayaan.

Kebijakan perkebunan sebagaimana yang diatur dalam Undang-undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan menyatakan bahwa untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya, Selain itu perkebunan merupakan salah satu bentuk pengolahan sumber daya alam perlu

dilakukan secara terencana, terbuka, terpadu, profesional, dan bertanggung jawab. Dalam usaha perkebunan para penyelenggara perkebunan diwajibkan memiliki izin usaha atau hak guna usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan dalam kebijakan perkebunan di atas sesungguhnya merupakan penegasan kembali dari hak menguasai negara atas sumberdaya alam, sebagai mana yang dicantumkan dalam Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar 1945, yang menjelaskan bahwa bumi, air dan udara termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara. Dimana perkebunan diselenggarakan atas azas manfaat dan berkelanjutan, keterpaduan, kebersamaan, keterbukaan, serta berkeadilan yang mempunyai tujuan meningkatkan pendapatan masyarakat, meningkatkan penerimaan negara, menyediakan lapangan pekerjaan, dan mengoptimalkan pengolahan sumberdaya alam secara berkelanjutan.

Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai yang sesuai dengan Undang-Undang Perkebunan Nomor 18 Tahun 2004. Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan, kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya dapat diberikan hak atas tanah yang diperlukan untuk usaha perkebunan berupa hak guna usaha, hak guna bangunan, dan/atau hak pakai sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan tanah yang diperlukan merupakan tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada, mendahului pemberian hak sebagaimana sebelum pengolahan lahan perkebunan pemohon wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat selaku pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang

bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalanya.

Penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, luas maksimum dan luas minimumnya ditetapkan oleh Menteri, sedangkan pemberian hak atas tanah ditetapkan oleh instansi yang berwenang dibidang pertanahan, dimana menteri berpedoman pada jenis tanaman ketersediaan tanah yang sesuai dengan modal, kapasitas pabrik, tingkat kepadatan penduduk, pola pengembangan usaha, kondisi geografis dan perkembangan teknologi.

Hak guna usaha untuk usaha perkebunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 35 (tiga puluh lima) tahun, kalau permohonan pemegang hak diberikan perpanjangan waktu paling lama 25 (dua puluh lima) tahun oleh instansi yang berwenang di bidang pertanahan, jika pelaku usaha perkebunan yang bersangkutan menurut penilaian Menteri memenuhi seluruh kewajibannya dan melaksanakan pengelolaan kebun sesuai dengan ketentuan teknis yang ditetapkan.

Usaha perkebunan dapat dilakukan diseluruh wilayah Indonesia oleh pelaku usaha perkebunan baik pekebun manupun perusahaan perkebunan, dimana kalau badan hukum asing yang melakukan usaha perkebunan wajib berkerja sama dengan pelaku usaha perkebunan dengan membentuk badan hukum Indonesia, jika badan hukum asing atau warga negara asing yang melanggar ketentuan dikenakan sanksi berupa larangan membuka usaha perkebunan.

Apabila pelaku usaha perkebunan yang telah mendapatkan izin usaha perkebunan wajib menyampaikan laporan perkembangan usahanya secara berkala sekurang-kurangnya 1 tahun sekali kepada pemberi izin.

Sesuai dengan Pasal 22 Undang-Undang Perkebunan Nomor 18 Tahun 2004 mengatakan bahwa perusahaan perkebunan melakukan kemitraan yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggung jawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan.

Perda Kabupaten Pasaman Barat Nomor 10 Tahun 2009 tentang Perizinan Usaha Perkebunan yang di latar belakang dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah menggunakan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, artinya daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah, Kemudian juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Maka dari itu untuk mengatur penyelenggaraan pengelolaan perkebunan merupakan kewenangan dari Pemerintah Kabupaten dan setiap orang atau badan yang akan menyelenggarakan kegiatan perkebunan terlebih dahulu harus mendapat izin dari pemerintahan daerah yang sesuai dengan perjanjian dengan masyarakat adat setempat.

Berdasarkan Pasal 6 Perda Kabupaten Pasaman Barat Nomor 10 Tahun 2009 tentang Jenis Perizinan Usaha Perkebunan terdiri dari:

- a. Surat Tanda Daftar Perkebunan Budi Daya (STDP-B)
- b. Surat Tanda Daftar Perkebunan Pengolahan (STDP-P)
- c. Izin Usaha Perkebunan Budi Daya (IUP-B)

d. Izin Usaha Perkebunan Pengolahan (IUP-P)

e. Izin Usaha Perkebunan

Dengan kemajuan dan peningkatan pembangunan menyebabkan berkembangnya mobilitas penduduk sesuai dengan perkembangan dinamika perekonomian. Mobilitas penduduk ini cenderung mengalami peningkatan yang sangat pesat sehingga perlu disikapi dengan menyediakan sarana pendukung yang dibutuhkan. Untuk itu pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat perlu menjamin kepastian hukum akan keberadaan usaha perkebunan yang ada di Kabupaten Pasaman Barat.

#### **5. Hak Ulayat Masyarakat Adat**

Sejalan dengan Perda Provinsi Nomor 6 Tahun 2008 Tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya, Pasal 1 dalam ayat 5 menyatakan bahwa Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat dalam Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari suku dan kumpulan suku-suku, mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu dan seterusnya ayat 6 mengatakan Hak Ulayat adalah hak penguasaan dan hak milik atas sebidang tanah beserta kekayaan alam yang ada di atas dan didalamnya dikuasai secara bersama oleh masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat salah satu contohnya di kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.

Tanah ulayat adalah sebidang tanah pusaka beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dan di dalamnya diperoleh secara turun temurun merupakan hak masyarakat hukum adat di Provinsi Sumatera Barat. Tanah ulayat nagari adalah tanah ulayat beserta sumber daya alam yang ada diatas dan di dalamnya merupakan hak penguasaan oleh ninik mamak Kerapatan Adat Nagari (KAN) dan

dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan masyarakat nagari, sedangkan pemerintah nagari bertindak sebagai pihak yang mengatur untuk pemanfaatannya. Tanah ulayat suku adalah hak milik atas tanah beserta sumber daya alam yang ada diatas dan di dalamnya merupakan hak milik kolektif semua anggota suku tertentu yang penguasaan dan pemanfatannya diatur oleh penghulu-penghulu suku.

Sejalan dengan itu, seperti yang dikatakan Praptodihardjo yang dikutip oleh Abdurrahman dalam Kurnia Warman (2006:57) bahwa tanah ulayat menurut orang Minangkabau adalah warisan dari mereka yang mendirikan nagari. Tanah tersebut bukan saja kepunyaan umat yang ada sekarang, akan tetapi juga menjadi hak generasi yang akan datang. Kemudian Abdurrahman dalam Kurnia Warman (2006:57) juga membagi hak ulayat orang minangkabau kedalam 3 tiga dimensi: 1). Hak ulayat merupakan hak atas tanah yang mereka terima turun-temurun dari pada leluhurnya yang mendirikan nagari 2). Hak ulayat merupakan hak yang sama dari seluruh warga masyarakat hukum secara keseluruhan dan 3). Hak ulayat bukan saja hak dari hidup sekarang tetapi juga hak dari generasi yang akan datang (*sustainable development*).

Penyerahan hak ulayat adalah proses pengalihan hak penguasa dan hak milik atas sebidang tanah ulayat dari niniak mamak, penghulu-penghulu suku dan mamak kepala waris berdasarkan musyawarah dan mufakat dengan anak kemenakan kepada pihak lain untuk di kelola dengan sistem bagi hasil sesuai dengan ketentuan hukum adat yang dituangkan dalam perjanjian yang di buat oleh pejabat negara pembuat akta tanah. Izin lokasi merupakan izin yang diterbitkan oleh bupati/walikota diberikan kepada perorangan atau badan hukum untuk memperoleh hak pengelolaan tanah. *Ganggam bauntuak* merupakan peruntukan

tanah ulayat kaum oleh mamak kepala waris kepada anggota kaumnya secara hirarkis menurut garis keturunan ibu untuk usaha budidaya tanaman, perumahan dan usaha lain dimana mamak kepala warisnya mengawasi penggunaan tanah tersebut.

Menurut Datuak Sangguno Dirajo dalam Kurnia Warman (1987:211) menegaskan, bahwa menurut adat segala harta tidak boleh di bagi menjadi hak sendiri-sendiri oleh orang yang menerima pusaka itu, tetapi boleh dibagi oleh anggota *kaum* yang sama-sama penerima pusaka tersebut untuk mengarapnya menurut aturan *mamak*. Pembagian itu namanya *ganggang bauntuak*, bukan untuk dijadikan kepunyaan masing-masing yang menggenggam harta itu, karena harta itu kepunyaan bersama.

Azas utama tanah ulayat bersifat tetap berdasarkan filosofi adat minangkabau “*jua ndak makan bali, gadai ndak makan sando*” dan pemanfaatan tanah ulayat sebesar-sebesarnya untuk kepentingan masyarakat adat, berkeadilan dan bertanggung jawab sesuai dengan falsafah *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*.

Sasaran utama pemanfaatan tanah ulayat adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat adat. Pemanfaatan tanah ulayat oleh pihak lain yang bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan dan berbagi resiko dengan keadaan “*adat diisi limbago dituang*” melalui musyawarah dan mufakat.

Tujuan pengaturan tanah ulayat dan pemanfaatannya adalah untuk tetap melindungi keberadaan tanah ulayat menurut hukum adat Minangkabau serta mengambil manfaat dari tanah termasuk sumberdaya alam, untuk kelangsungan

hidup dan kehidupannya secara turun-temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat dengan wilayah yang bersangkutan.

Pemanfaatan tanah ulayat oleh anggota masyarakat adat dapat dilakukan atas sepengetahuan dan seizin penguasa ulayat yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku. Sedangkan tanah ulayat untuk kepentingan umum dapat dilakukan dengan cara penyerahan tanah oleh penguasa dan pemilik ulayat berdasarkan kesepakatan anggota masyarakat adat yang bersangkutan.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, kalau pemanfaatan tanah ulayat untuk kepentingan badan hukum dan atau perorangan dapat dilakukan berdasarkan surat perjanjian pengusahaan dan pengelolaan tanah ulayat antara pemilik/ pemegang/ penguasaan tanah ulayat atas kesepakatan masyarakat adat dengan badan hukum dan atau perorangan dalam jangka waktu tertentu dalam bentuk penyertaan modal, bagi hasil dan atau bentuk lain yang telah disepakati. Apabila setelah badan hukum dan atau perorangan yang memerlukan tanah ulayat, memperoleh izin lokasi guna kesesuaian penggunaan tanah dengan rencana tata ruang wilayah dari pemerintah setempat sesuai dengan kewenangan.

Investor dapat memanfaatkan tanah ulayat dengan mengikut sertakan penguasa dan pemilik tanah ulayat berdasarkan kesepakatan masyarakat adat yang bersangkutan sebagai pemegang saham, bagi hasil dan dengan cara lain dalam waktu yang telah ditentukan dalam perjanjian.

Secara umum tanah merupakan suatu faktor yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia, terlebih-lebih di lingkungan masyarakat hukum Adat Sumatera Barat yang sebahagian besar penduduknya menggantungkan hidup

dan penghidupannya dari tanah. Karena tanah merupakan salah satu modal utama, baik sebagai wadah pelaksanaan kehidupan masyarakat itu sendiri maupun sebagai faktor produksi untuk menghasilkan komoditi-komoditi perdagangan yang sangat di perlukan guna meningkatkan pendapatan daerah.

Di Provinsi Sumatera Barat dalam kenyataannya masih diakui adanya 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 yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya. Sehingga hal ini di kenal dengan adanya Tanah Ulayat Nagari, Tanah Ulayat Suku, Tanah Ulayat Kaum dan Tanah Ulayat Rajo yang di atur menurut adat yang berlaku pada tiap Nagari yang ada di Sumatera Barat.

Pada perkembangan akhir-akhir ini, tanah ulayat di Sumatra Barat memerlukan suatu pedoman pengaturan pemanfaatan tanah ulayat, yang dapat diterima oleh masyarakat hukum adat, sehingga tanah ulayat tersebut semangkin dapat menunjang pelaksanaan pembangunan yang berskala nasional maupun regional dan lokal.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan sesuai dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak atas Tanah Masyarakat Adat, antara lain menegaskan bahwa daerah otonom berwenang melaksanakan urusan pertanahan khususnya dalam hubungan dengan masalah hak ulayat masyarakat adat yang nyata-nyata masih ada di daerah yang bersangkutan, dengan tata cara pelaksanaannya akan di atur dalam peraturan daerah sesuai dengan hukum adat di daerah masing-masing. Dengan ada

kebijakan ini menurut pandangan Ruwastuti (2000:123-124) yang mengatakan kedaulatan sebuah negara, mengandung pengertian bahwa rakyat yang ada dalam wilayah negara tersebutlah yang sesungguhnya berdaulat. Sehingga merekalah yang sesungguhnya berhak untuk menguasai, mengatur dan menentukan pengelolaan sumber daya alam kepunyaan mereka sesuai dengan hukum dan norma-norma yang mereka miliki selaku kelompok-kelompok masyarakat adat yang berdaulat.

Disamping itu, menurut Damsar (2000:11) koridor demokrasi, hak asasi manusia, otonomi daerah dan kedaulatan rakyat akan semakin penting kehadirannya dimasa depan oleh semua lapisan masyarakat. Hak masyarakat adat terhadap sumberdaya alam tidak bisa lagi di jahar atau diperlakukan semena-mena oleh pemerintah (yang mengatas namakan negara) seperti yang telah terjadi dimasa lampau, sebab sekarang ini masyarakat bertambah kritis dan berani dalam memperjuangkan hak dan keadilan.

## **B. Kerangka Konseptual**

Dalam rangka penyelenggaraan usaha perkebunan pemerintah telah menerapkan kebijakan terhadap keterlibatan swasta dan modal asing untuk melakukan investasi dengan memberi berbagai kemudahan kepada pelaku usaha sesuai dengan kepentingannya, dalam bentuk pemberian hak atas tanah berupa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai serta keringanan pajak yang diperlukan untuk usaha perkebunan tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Disatu sisi kebijakan tersebut dapat mendorong tingkat pertumbuhan ekonomi dan menambah investasi, namun pada sisi lain kebijakan itu juga telah

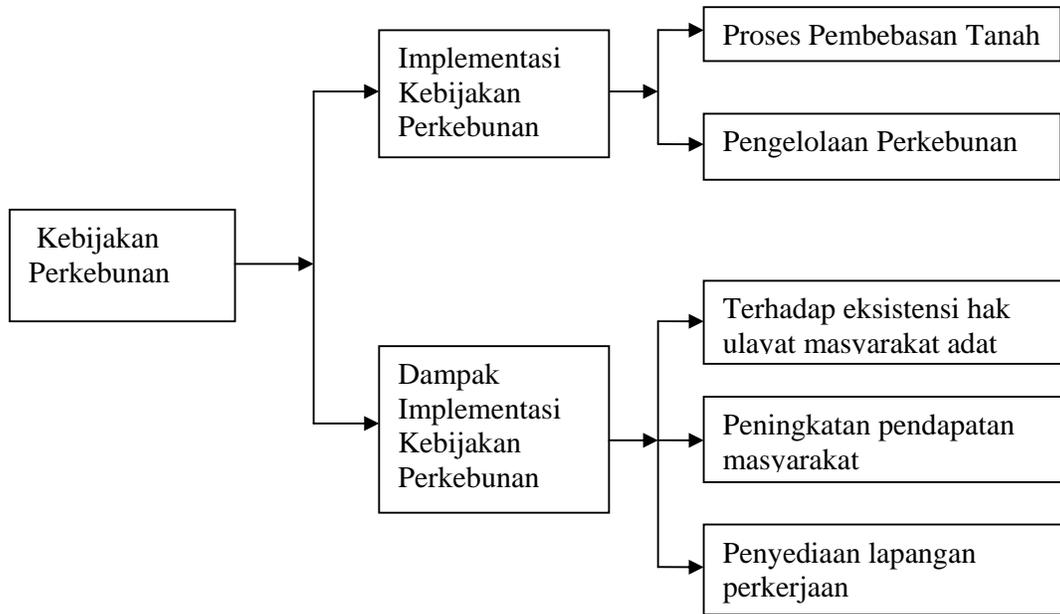
menimbulkan marginalisasi terhadap hak-hak masyarakat adat. Salah satu dampaknya adalah timbulnya berbagai konflik yang bersifat vertikal, antara komunitas lokal (daerah) dengan pihak pemerintah maupun investor, yang mengakibatkan terjadinya marginalisasi secara sistematis terhadap hak ulayat masyarakat adat atas usaha perkebunan tersebut.

Sedangkan beberapa peraturan perundang-undangan telah menyatakan bahwa penggunaan tanah untuk usaha perkebunan, pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya. Namun dalam kenyataannya selama ini terjadi proses tarik menarik antara hak menguasai negara dengan hak masyarakat adat dalam penguasaan dan pengelolaan perkebunan.

Kenyataan seperti ini juga terjadi di kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat. Masyarakat di sekitar perkebunan tidak mau menjadi objek atau penonton di tanah ulayatnya, tetapi mereka tetap sebagai pelaku aktif untuk turut menikmati kekayaan alam yang ada disisi mereka. Karena menurut ajaran adat yang mereka anut (adat minangkabau), tidak akan ada tanah yang tidak mempunyai di daerah ini, mulai dari puncak bukit atau gunung, sampai pesisir pantai, walaupun sebesar telapak tangan tetap ada pemiliknya, sehingga setiap wilayah yang didatangi di Minangkabau pasti dapat ditunjukkan atau ditelusuri siapa pemiliknya.

Berkaitan dengan itu maka perlu pengkajian tentang dampak implementasi kebijakan perkebunan terhadap hak ulayat dan Kehidupan masyarakat di PT. Laras Internusa Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat, dengan kerangka konseptual seperti terlihat pada bagan 2.4 di bawah ini.

Skema 1  
Kerangka Konseptual



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan temuan dan pembahasan yang telah dilakukan dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Proses pengalihan kepemilikan hak atas tanah ulayat di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat dilakukan melalui musyawarah untuk mencapai mufakat yang diwakili oleh panghulu adat dan telah berjalan sebagaimana mestinya. Dimana masyarakat adat menyerahkan hak atas tanah ulayatnya kepada Bupati selaku pimpinan tertinggi di tingkat Kabupaten. Dalam hal ini, masyarakat adat di Kenagarian Kinali telah melepaskan hak tanah ulayatnya kepada Pemerintah Kabupaten Pasaman. Selanjutnya untuk digunakan sebagai lahan perkebunan oleh pihak PT. LIN. Dalam melakukan negosiasi dengan PT. LIN disepakatilah bahwa PT. LIN akan menyerahkan uang *silih jariah* dan sejumlah *plasma* kepada masyarakat adat. Setelah mendapatkan surat pelepasan hak atas tanah ulayat tersebut, Pemerintah Kabupaten Pasaman merekomendasikan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk diterbitkan Hak Guna Usaha (HGU) bagi PT. LIN untuk membuka usaha perkebunan kelapa sawit.
2. Implementasi kebijakan perkebunan yang tertuang dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2004, yang dilaksanakan oleh PT. LIN (Laras Internusa) di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat telah memarginalkan/menyingkirkan sebahagian hak ulayat masyarakat adat

sehingga menimbulkan konflik yang berkepanjangan. Hal ini disebabkan karena PT. TSG/PT. LIN tidak melaksanakan kesepakatan yang telah ditetapkan sebelumnya yaitu pemberian uang *silih jariah* dan *plasma*. Dilihat kerugian masyarakat adat dari perjanjian yang telah disepakati untuk memberikan plasma oleh PT. LIN sebesar 60% untuk plasma 40% untuk inti dari luas lahan perkebunan ±7000Ha kepada masyarakat adat yang mana hasil TBS yang dihasilkan dari lahan 3800 Ha rata-rata 66000 Ton perbulannya lebih kurang sebesar Rp 665280000000 pertahunnya yang dihasilkan oleh PT. LIN dari Uang hasil kebun plasma masyarakat adat yang dijanjikan.

3. Implementasi kebijakan perkebunan membawa dampak terhadap penyediaan pilihan lapangan pekerjaan yang baru secara otomatis juga dapat meningkatkan pendapatan masyarakat setempat dalam memenuhi kehidupannya tetapi hanya sedikit membawa dampak bagi masyarakat adat karena masyarakat adat hanyalah beberapa orang yang diperkerjakan di PT. LIN dan masyarakat adat tidak beberapa orang yang tinggal di lingkungan PT. LIN tersebut.

## **B. Saran**

Berdasarkan kesimpulan yang telah diambil maka perlu disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Kepada PT. LIN diharapkan untuk dapat merealisasikan kesepakatan yang telah dibuat bersama masyarakat adat dan pemerintah daerah Pasaman Barat dalam hal pemberian plasma dan uang *silih jariah* yang diperuntukkan bagi masyarakat adat. Dalam hal ini PT. LIN

diharapkan untuk memperhatikan aturan-aturan maupun norma adat yang berlaku di Kenagarian Kinali, agar tercipta hubungan yang harmonis antara masyarakat adat sebagai pribumi dan pihak PT. LIN sebagai investor.

2. Kepada Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat diharapkan untuk mengevaluasi kebijakan yang telah dibuat khususnya kebijakan tentang pemberian izin pendirian usaha perkebunan yang melibatkan pihak investor. Di samping itu Pemerintah Kabupaten Pasaman Barat hendaknya lebih memperhatikan kepentingan-kepentingan maupun aspirasi masyarakat dalam mencari solusi terhadap permasalahan yang dihadapi oleh PT. LIN dan Masyarakat adat di Kenagarian Kinali Kabupaten Pasaman Barat.
3. Kepada masyarakat adat kedepannya diharapkan agar lebih hati-hati dalam pembebasan tanah untuk perkebunan supaya tidak terjadi permasalahan internal antara masyarakat adat dengan pemangku adatnya dan masalah eksternal antara masyarakat adat dengan PT. LIN.

## DAFTAR PUSTAKA

- Damsar. 2000. "*Tanah Ulayat Dan Ketahanan Ekonomi Sosial Budaya Masyarakat Adat*". Mimeo, makalah di sampaikan pada seminar Reaktualisasi Adat Basandi Sarak, Syarak Basandi Kitabullah dalam Pembangunan Sumatera Barat. Bukittinggi: ICMI, 22-23 Januari 2000.
- Erik Lane, J. 1995. *The Public Sector :concepts, model and approaches*. Sage Publication, London.
- Irfan Islamy. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta.
- Joko Widodo. 2009. *Analisis Kebijakan Publik Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*, Malang. Bayu Media, Publishing
- Jones, C.O. 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*. Diterjemahkan oleh Ricky Istamto. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Karjuni Dt. Maani. 2001. *Implementasi kebijakan Pertambangan di era otonomi daerah, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. Universitas Negeri Malang edisi khusus Oktober 2001.
- Kurnia Warman. 2006. *Ganggam Bauntuak Menjadi Hak Milik: Penyimpangan Konversi Hak Tanah di Sumatera Barat*. Andalas University Press.
- Lexy J Muleong. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rasda Karya.
- Mas Roro Lilik Ekowati. 2009. *Perencanaan Implementasi dan Evaluasi, Kebijakan atau Program : (Suatu Kajian Teori dan Praktis)*. Surakarta. Pustaka Cakra.
- Ruwiastuti, M.R. 2000. *Sesat Pikir Politik Hukum Agraria: Membongkar Alas Hak Penguasaan Negara atas Hak-Hak Adat*. Kerjasama Insist Press-KPA-Pustaka Pelajar, Yokyakarta.
- Sabatier & Mazmanian, D. 1987. *Implementation and Public Policy*. Scaat, Faresman and Campany, United States of America.
- Samodra Wibawa dan kawan-kawan. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta. PT. Raja Grafindo Persada.