

## BAB V

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2009 Tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan

Program kemitraan dalam pembangunan perkebunan di Kabupaten Bulungan dilaksanakan berdasarkan implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan ini dibuat dengan tujuan untuk mengamankan pelaksanaan program kemitraan pembangunan perkebunan. Dengan adanya kebijakan tersebut diharapkan program kemitraan dapat berjalan dengan tertib, lancar dan mencapai asas manfaat. Selain itu, program kemitraan juga diharapkan dapat berkelanjutan, saling terpadu, dan menjalin kebersamaan antara perusahaan dengan masyarakat. Kebijakan ini juga diharapkan dalam menjadwalkan keadilan dari pemerintah daerah terhadap perusahaan dengan masyarakat.

Kebijakan mengenai kemitraan ini juga bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan, pemahaman, dan kesadaran seluruh *stakeholder* program kemitraan pembangunan perkebunan dalam melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan undang-undang yang berlaku atau perjanjian kerjasama. Kebijakan ini diimplementasikan untuk mencegah terjadinya pelanggaran dalam pelaksanaan program kemitraan pembangunan perkebunan. Apabila tidak terjadi pelanggaran tentunya terwujud suatu kesatuan usahatani perkebunan yang ekonomi dan

berkelanjutan. Implementasi program kemitraan pembangunan pertanian diharapkan dapat menumbuhkembangkan sinergi antara perkebunan skala menengah, besar, dengan perkebunan rakyat. Hal ini perlu dilakukan untuk meningkatkan pendapatan masyarakat, menyediakan lapangan kerja, meningkatkan produktivitas lahan, nilai tambah, dan daya saing, memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baku industri dalam negeri, dan mengoptimalkan pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan dan lestari. Selain itu, dengan adanya program kemitraan juga diharapkan terjadi peningkatan pendapatan daerah.

Program kemitraan pembangunan perkebunan pada Kabupaten Bulungan harus dilaksanakan dalam bentuk kerjasama antara perkebunan atau koperasi, dengan perusahaan-perusahaan perkebunan menengah atau besar. Dalam pasal 7 Ayat (3) Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan diatur bahwa pembangunan kebun mitra untuk pekebun atau koperasi peserta minimal dibangun sebanyak 20% dari luas area kebun yang diusahakan perusahaan perkebunan mitra. Selanjutnya dalam Pasal 13 huruf (b) Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan diatur bahwa pekebun peserta program kemitraan pembangunan perkebunan mempunyai hak untuk memperoleh sertifikat hak milik atas tanah, dari kebun mitra yang dikelolanya setelah lunas. Namun demikian, perlu dipertimbangkan bahwa implementasi suatu kebijakan harus didukung oleh adanya berbagai faktor penentu keberhasilan kebijakan.

Dalam penelitian ini, faktor-faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan didasarkan pada Teori Edward III.

Dengan potensinya yang cukup besar dalam bidang pertanian dan perkebunan, Kabupaten Bulungan memiliki jumlah perkebunan sawit yang cukup luas. Luasnya jumlah perkebunan sawit ini tentunya sebanding pula dengan jumlah perusahaan perkebunan yang terdapat di Kabupaten Bulungan. Di Kabupaten Bulungan terdapat 20 perusahaan perkebunan yang beroperasi mulai tahun 2004 sampai dengan 2007. Namun demikian, pelaksanaan kemitraan baru digiatkan sejak adanya kebijakan dari pemerintah daerah, yaitu Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan.

Dalam penelitian ini, pengambilan data difokuskan pada 3 perusahaan perkebunan, yaitu PT. Sanggam Kahuripan Indonesia, PT. Citra Sawit Lestari, dan PT Prima Bahagia Permai. PT. Sanggam Kahuripan Indonesia berdiri sejak tahun 2004. Perusahaan dengan luas lahan sebanyak 14.700 Ha ini memiliki luas tanam sebesar 5.267 Ha. Pemilihan PT. Sanggam Kahuripan Indonesia sebagai salah satu perusahaan yang dijadikan sebagai sumber informan penelitian dilakukan atas pertimbangan bahwa perusahaan tersebut sudah memproduksi CPO atau memiliki pabrik. Perusahaan ini sudah memiliki izin sejak berdirinya pada tahun 2004 di Desa Salimbatu Kecamatan Tanjung Palas Utara. Adapun jumlah kebun plasma dari perusahaan ini adalah 1.267 Ha dan kebun inti sebesar 4.000 Ha.

Perusahaan kedua yang menjadi sumber informan penelitian adalah PT. Citra Sawit Lestari. Perusahaan ini berdiri sejak tahun 2007. Perusahaan dengan luas lahan sebanyak 15.000 Ha ini memiliki luas tanam sebesar 5.500 Ha. Pemilihan PT. Citra Sawit Lestari sebagai salah satu perusahaan yang dijadikan sebagai sumber informan penelitian dilakukan atas pertimbangan bahwa perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang melakukan pengerjaan blok inti dan blok plasma secara bersamaan. Perusahaan ini sudah memiliki izin sejak berdirinya pada tahun 2004 di Desa Karang Agung, Kecamatan Tanjung Palas Utara. Adapun jumlah kebun plasma dari perusahaan ini 2.500 Ha dan kebun inti sebesar 3.000 Ha.

Perusahaan lainnya yang menjadi sumber informan penelitian adalah PT. Prima Bahagia Permai. Perusahaan dengan luas lahan sebanyak 11.610 Ha ini memiliki luas tanam sebesar 5.300 Ha. Pemilihan PT. Prima Bahagia Permai sebagai salah satu perusahaan yang dijadikan sebagai sumber informan penelitian dilakukan atas pertimbangan bahwa perusahaan tersebut merupakan perusahaan yang baru memulai pengerjaan karena sudah di *take over* ke perusahaan milik Malaysia. Perusahaan ini berlokasi di Desa Sajau dan Desa Binai, Kecamatan Tanjung Palas Timur. Pada dasarnya, perusahaan ini telah memiliki izin sejak tahun 2006. Namun demikian, perkebunan baru kembali dikerjakan pada tahun 2009 oleh perusahaan Malaysia. Adapun jumlah kebun plasma dari perusahaan ini 1.000 Ha dan kebun inti sebesar 4.300 Ha.

Sebagai perusahaan yang melakukan pola kemitraan inti plasma, PT. Sanggam Kahuripan Indonesia, PT. Citra Sawit Lestari, dan PT. Prima Bahagia

Permai tentunya harus mengimplementasikan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Melalui implemengtasi kebijakan tersebut, PT. Sanggam Kahuripan Indonesia, PT. Citra Sawit Lestari, dan PT. Prima Bahagia Permai sebagai perkebunan mitra memiliki beberapa tugas dan kewajiban. Tugas dan kewajiban tersebut diatur melalui Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan Pasal 11 Huruf (a) sampai dengan (f). Adapun ketentuan mengenai tugas dan kewajiban perusahaan mitra adalah sebagai berikut.

- (a) Membangun kebun mitra minimal seluar 20% (dua puluh persen) dari luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan mitra usaha;
- (b) Melaksanakan pembangunan jaringan jalan kebun dan fasilitas usaha tani yang dibutuhkan;
- (c) Membina secara teknis perkebunan atau koperasi peserta agar mampu mengusahakan kebun mitra yang dikelolanya dengan baik;
- (d) Menampung dan membeli seluruh hasil kebun mitra berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah dengan pembayaran tepat waktu;
- (e) Melakukan kemitraan yang sinergis, saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat, dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan, karyawan, serta pekebun atau koperasi peserta dan masyarakat di sekitar perkebunan; dan
- (f) Melakukan kemitraan terhadap masyarakat sekitar perkebunan yang tidak termasuk pada huruf a minimal 2 ha setiap KK.

Tugas dan kewajiban di atas yang telah dilaksanakan oleh perusahaan perkebunan adalah sebagai berikut.

Tabel 5.1.

## Pelaksanaan Tugas dan Kewajiban Perusahaan Perkebunan

No	Tugas dan Kewajiban	Perusahaan		
		PT. Sanggam Kahuripan Indonesia	PT. Citra Sawit Lestari	PT. Prima Bahagia Permai
1	Membangun kebun mitra minimal seluar 20% (dua puluh persen) dari luas areal kebun yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan mitra usaha	-	-	-
2	Melaksanakan pembagunan jaringan jalan kebun dan fasilitas usaha tani yang dibutuhkan	√	√	√
3	Membina secara teknis perkebunan atau koperasi peserta agar mampu mengusahakan kebun mitra yang dikelolanya dengan baik	√	√	-
4	Menampung dan membeli seluruh hasil kebun mitra berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah dengan pembayaran tepat waktu	-	√	-
5	Melakukan kemitraan yang sinergis, saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat, dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan, karyawan, serta pekebun atau koperasi peserta dan masyarakat di sekitar perkebunan	-	√	-
6	Melakukan kemitraan terhadap masyarakat sekitar perkebunan yang tidak termasuk pada huruf a minimal 2 ha setiap KK	-	-	-

Sumber: Hasil Observasi (2013)

Berdasarkan tabel di atas dapat dipahami tugas dan kewajiban yang telah dilaksanakan perusahaan perdasarkan implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Tabel di atas menunjukkan bahwa mayoritas dari tugas dan kewajiban yang seharusnya dilaksanakan perusahaan perkebunan belum dilaksanakan oleh ketiga perusahaan

tersebut. pada tabel tersebut terlihat bahwa PT. Sanggam Kahuripan Indonesia telah melakukan 2 dari 6 tugas dan kewajiban yang harus dijalankannya. Tugas dan kewajiban yang telah dilaksanakan tersebut adalah melaksanakan pembangunan jaringan jalan kebun dan fasilitas usaha tani yang dibutuhkan, dan membina secara teknis perkebunan atau koperasi peserta agar mampu mengusahakan kebun mitra yang dikelolanya dengan baik.

Berbeda dengan PT. Sanggam Kahupran, PT Citra Sawit Lestari melaksanakan lebih banyak tugas dan kewajiban yang harus dijalankannya. Perusahaan ini telah menjalankan 4 dari 6 tugas dan kewajibannya menurut peraturan, yaitu melaksanakan pembangunan jaringan jalan kebun dan fasilitas usaha tani yang dibutuhkan, dan membina secara teknis perkebunan atau koperasi peserta agar mampu mengusahakan kebun mitra yang dikelolanya dengan baik, menampung dan membeli seluruh hasil kebun mitra berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah dengan pembayaran tepat waktu, serta melakukan kemitraan yang sinergis, saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat, dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan, karyawan, serta pekebun atau koperasi peserta dan masyarakat di sekitar perkebunan.

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa PT. Prima Bahagia Permai merupakan perusahaan yang paling sedikit melaksanakan tugas dan kewajibannya dalam program kemitraan. Dari 6 tugas dan kewajiban yang dimiliki perusahaan perkebunan berdasarkan peraturan, PT. Prima Bahagia Permai hanya melaksanakan 1 tugas dan kewajiban. Tugas dan kewajiban yang

telah dilaksanakan tersebut adalah melaksanakan pembangunan jaringan jalan kebun dan fasilitas usaha tani yang dibutuhkan. Hal ini dilakukan karena perusahaan perkebunan tersebut juga membutuhkan fasilitas dan jaringan jalan.

Berdasarkan uraian di atas dapat dipahami bahwa perusahaan yang paling banyak melaksanakan tugas dan kewajiban adalah PT. Citra Sawit Lestari, sedangkan perusahaan yang paling sedikit melaksanakan kewajiban adalah PT. Prima Bahagia Permai. Perusahaan yang telah melakukan pembinaan secara teknis perkebunan atau koperasi peserta agar mampu mengusahakan kebun mitra yang dikelolanya dengan baik adalah PT. Sanggam Kahuripan Indonesia dan PT. Citra Sawit Lestari. PT. Citra Sawit Lestari juga telah menampung dan membeli seluruh hasil kebun mitra berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan oleh pemerintah dengan pembayaran tepat waktu serta berupaya melakukan kemitraan yang sinergis, saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat, dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan, karyawan, serta pekebun atau koperasi peserta dan masyarakat di sekitar perkebunan. Tugas dan kewajiban lainnya belum ada yang terpenuhi oleh ketiga perusahaan. Namun demikian, hal ini juga dapat terjadi karena kebijakan baru diimplementasikan dalam kurun waktu yang relatif singkat, sehingga masih perlu persiapan yang lebih baik lagi.

Pemilihan ketiga perusahaan tersebut diharapkan dapat mewakili masing-masing karakteristik dari perusahaan perkebunan sawit di Kabupaten Bulungan. Ketiga perusahaan tersebut merupakan representasi dari kondisi perusahaan-perusahaan perkebunan sawit yang ada di Kabupaten Bulungan. Adapun uraian

mengenai kondisi di lapangan terkait dengan model implementasi kebijakan menurut Edward III adalah sebagai berikut.

### **1. Faktor Komunikasi**

Komunikasi merupakan suatu faktor yang cukup penting. Tanpa adanya komunikasi yang baik antar para implementator kebijakan, tentunya kebijakan tidak akan berhasil dijalankan. Implementasi yang efektif terhadap Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan akan terjadi apabila para pembuat kebijakan dan implementor mengetahui apa yang akan mereka kerjakan, dan hal itu hanya dapat diperoleh melalui komunikasi yang baik. Komunikasi tersebut diharapkan dapat membentuk kualitas partisipatif masyarakat. Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi, yaitu:

#### **a. Transmisi**

Transmisi merupakan proses penyaluran komunikasi. Proses transmisi yang berjalan dengan baik akan dapat menghasilkan suatu implementasi yang baik pula dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Seringkali komunikasi yang telah melalui beberapa tingkatan birokrasi menyebabkan terjadinya salah pengertian (miskomunikasi). Pihak perusahaan perkebunan sawit telah memberikan seluruh informasi sebagaimana tabel berikut.

Tabel 5.2.

## Transmisi Informasi dari Perusahaan

No	Informasi yang Diberikan	PT. Sanggam Kahuripan Indonesia	PT. Citra Sawit Lestari	PT. Prima Bahagia Permai
1	Perolehan kebun mitra minimal seluas 2 ha dan maksimal 4 ha per kepala keluarga	✓	✓	✓
2	Perolehan sertifikat hak milik atas tanah dari kebun mitra yang dikelolanya setelah lunas	-	-	-
3	Pemberian bimbingan, penyuluhan dan latihan dalam melakukan pengembangan usahatani perkebunannya	✓	✓	✓
4	Pemberian jaminan penampungan pengolahan dan pemasaran produksi kebun mitra yang dikelolanya	✓	-	-
5	Pemberian fasilitas usaha tani dan fasilitas sosial ekonomi lain yang disediakan perusahaan perkebunan pembinanya	✓	✓	✓
6	Pemberian kesempatan untuk memiliki sebagian saham perusahaan perkebunan mitra untuk memperkuat kesinambungan kemitraan usaha	✓	✓	✓

Tabel di atas menunjukkan bahwa ketiga perusahaan sudah memberikan informasi dengan cukup baik. Informasi yang tidak banyak diberikan oleh ketiga perusahaan adalah mengenai Perolehan sertifikat hak milik atas tanah dari kebun mitra yang dikelolanya setelah lunas. Tabel di atas juga menunjukkan bahwa informasi mengenai pemberian jaminan penampungan pengolahan dan pemasaran produksi kebun mitra yang dikelolanya hanya dilakukan oleh PT. Sanggam Kahuripan Indonesia. Oleh karena itu, secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa faktor

transmisi komunikasi sudah cukup baik. Hal ini dapat dipahami melalui kutipan berikut.

“Penyampaian komunikasi dari pihak perusahaan atau pemerintah daerah dapat dikatakan baik karena pemerintah daerah sebagai pembuat kebijakan sudah melakukan sosialisasi melalui DPRD. Tapi penyampaian informasi dari perusahaan yang masih kurang” (Hasil Wawancara, 2013).

Berasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa faktor transmisi atau penyampaian informasi sudah tergolong cukup baik. Namun demikian, perlu perbaikan pada proses transmisi informasi dari pihak perusahaan kepada masyarakat petani sawit.

b. Kejelasan Proses Komunikasi

Komunikasi yang diterima oleh para pelaksana Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan haruslah jelas, akurat, dan tidak bersifat ambigu. Kejelasan tersebut ditujukan untuk menghindari terjadinya perbedaan tujuan yang hendak dicapai oleh kebijakan seperti yang telah ditetapkan (tidak tepat sasaran). Agar proses komunikasi menjadi jelas, masing-masing pihak yang terkait sebagai pelaksana kebijakan tentunya harus memiliki kejelasan tugas dan kewajibannya masing-masing. Dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, kejelasan tugas dan kewajiban aparat pelaksana kebijakan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.3.

## Kejelasan Pembagian Tugas dan Tanggung Jawab

No	Tugas dan Tanggung Jawab	Dinas Pertanian	Disperindagkop
1	Memfasilitasi pengembangan kelembagaan pekebun, dan skema penyediaan kredit dari bank		✓
2	Mengawasi pelaksanaan usaha perkebunan mitra usaha	✓	
3	Mengevaluasi pelaksanaan pengembangan usaha perkebunan kemitraan	✓	
4	Mengawasi koperasi di dalam menampung dan membeli seluruh hasil panen berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan pemerintah		✓
5	Mengawasi pembangunan jaringan jalan kebun, dan fasilitas usaha tani yang dilaksanakan perusahaan	✓	
6	Mendorong koperasi untuk memiliki saham perusahaan perkebunan mitra untuk memperkuat kesinambungan kemitraan usaha		✓

Tabel di atas menunjukkan kejelasan tugas dan tanggung jawab Dinas pertanian dan Disperindagkop sebagai pelaksana dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Kedua instansi tersebut memiliki tugas dan tanggungjawab yang jelas. Tugas dan tanggungjawab Dinas Pertanian adalah mengawasi pelaksanaan usaha perkebunan mitra usaha, mengevaluasi pelaksanaan pengembangan usaha perkebunan kemitraan, dan mengawasi pembangunan jaringan jalan kebun, dan fasilitas usaha tani yang dilaksanakan perusahaan. Tugas dan tanggung jawab Disperindagkop adalah memfasilitasi

pengembangan kelembagaan pekebun dan skema penyediaan kredit dari bank, mengawasi koperasi di dalam menampung dan membeli seluruh hasil panen berdasarkan standar mutu dan harga yang ditetapkan pemerintah, serta mendorong koperasi untuk memiliki saham perusahaan perkebunan mitra untuk memperkuat kesinambungan kemitraan usaha.

Berdasarkan hasil penelitian dapat dipahami bahwa pembagian unit-unit kerja dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan sudah jelas. Oleh karena itu, informasi yang terjadi antar unit kerja tentunya juga sudah jelas. Hasil penelitian mengenai kejelasan informasi dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Pembagian unit kerja sudah baik dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Pembagian ini dilaksanakan oleh Dinas Pertanian, dan Dinas Perindustrian dan Koperasi” (Hasil Wawancara, 2013).

Kutipan di atas menggambarkan bahwa sudah ada kejelasan mengenai pembagian unit-unit kerja, pembagian tugas dan tanggungjawab, serta pola hubungan organisasi yang ada. Selain itu, perintah yang diberikan kepada implementor sudah konsisten dan jelas. Apabila perintah sering berubah-ubah akan membingungkan pelaksana kebijakan, sehingga tujuan dari kebijakan tidak akan dapat tercapai. Pembagian unit-unit kerja, pembagian tugas

dan tanggungjawab, serta pola hubungan organisasi yang ada dilakukan oleh Dinas Pertanian, dan Dinas Perindustrian dan Koperasi kabupaten Bulungan.

## **2. Faktor Sumber Daya**

Implementasi kebijakan seperti halnya Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan tentunya sangat membutuhkan faktor sumber daya pelaksana. Sumber daya pelaksana tersebut merupakan karyawan elemen yang bertanggung jawab untuk melaksanakan suatu kebijakan. Kualitas faktor sumber daya dapat diketahui dari kondisi staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Masing-masing faktor tersebut diuraikan sebagaimana berikut.

### **a. Kondisi Staf**

Berdasarkan hasil penelitian dapat dipahami bahwa jumlah staf sangat kurang dalam upaya implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Proporsi jumlah ideal staf dengan kondisi yang terjadi di lapangan pada ketiga perusahaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.4.

## Jumlah Personil Blok Plasma Per 1000 Ha

No	Jabatan	Jumlah Ideal	Jumlah Nyata di Perusahaan		
			PT. Sanggam Kahuripan Indonesia	PT. Citra Sawit Lestari	PT. Prima Bahagia Permai
1	Manajer Plasma	1	1	1	1
2	Asisten Manajer	2	1	2	1
3	Kepala Tata Usaha	1	1	1	1
4	Staf Keuangan	2	2	2	2
5	Mandor Kebun	5	2	5	-
6	Kepala Bagian Humas	1	1	1	1
7	Staf Humas	3	2	2	1

Sumber: HRD Perusahaan (2013)

Berdasarkan tabel di atas dapat dipahami bahwa jumlah staf yang dimiliki oleh ketiga perkebunan belum sesuai dengan jumlah ideal. Perusahaan yang paling mendekati ideal adalah PT. Citra Sawit Lestari. Hal ini disebabkan PT. Citra Sawit Lestari telah melakukan pola kemitraan inti plasma meskipun belum dilaksanakan secara sempurna. Perusahaan yang memiliki jumlah staf paling berbeda dengan jumlah ideal adalah PT. Prima Bahagia Permai. Hal ini dapat disebabkan perusahaan masih dalam masa transisi setelah pelaksanaan *take over*. Selain itu, staf yang tersedia juga belum memiliki kemampuan yang sesuai dengan kualifikasi. Hal ini dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Kualifikasi dan jumlah staf belum cukup karena masyarakat melihat kalau dibutuhkan oleh perusahaan, bukan merupakan pekerjaan kedinasan” (Hasil Wawancara, 2013)

Berdasarkan kutipan wawancara di atas dapat dipahami bahwa jumlah staf masing belum mencukupi. Selain itu, kualifikasi yang dimiliki

oleh staf juga belum sesuai untuk dapat mengimplementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Hal ini disebabkan staf lebih mampu melakukan pekerjaan kedinasan, akan tetapi kurang mampu melakukan pekerjaan seperti halnya staf perusahaan. Kecukupan jumlah dan kualifikasi staf seharusnya dapat dipenuhi terlebih dulu agar implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan dapat telaksana dengan baik.

b. Informasi

Dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, informasi yang ada juga dapat dikelompokkan menjadi 2 bentuk, yaitu informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan dan informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Implementor tentunya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan disaat mereka diberi perintah untuk melakukan kemitraan. Selain itu, implementor juga harus mengetahui apakah orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan tersebut patuh terhadap hukum. Oleh karena itu, sangat dibutuhkan arus informasi yang lancar baik antara pihak pemerintah daerah, perkebunan, maupun petani sawit.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa informasi yang dibutuhkan oleh petani dan perusahaan sudah diberikan oleh Dinas Pertanian

Kabupaten Bulungan. Pihak DPRD Kabupaten Bunyu juga telah melakukan sosialisasi terhadap kebijakan tersebut. Namun demikian, dari kesaksian yang diperoleh melalui petani dapat diketahui bahwa informasi tidak sampai pada seluruh petani. Informasi yang diterima petani dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.5.

## Arus Informasi Kepada Petani

No.	Informasi	Petani Plasma	Petani Mandiri
1	Memperoleh kebun mitra minimal seluas 2 ha perkepala keluarga	✓	-
2	Memperoleh sertifikat milik atas tanah dari kebun mitra yang dikelolanya setelah lunas	✓	-
3	Memperoleh bimbingan, penyuluhan, dan latihan dalam melakukan pengembangan usaha tani perkebunannya.	✓	✓
4	Memperoleh jaminan penampungan pengolahan dan pemasaran produksi kebun mitra yang di kelolanya	✓	-
5	Memamfaatkan fasilitas usaha tani dan fasilitas sosial ekonomi lain yang di sediakan perusahaan perkebunan pembinanya	✓	-
6	Memperoleh kesempatan untuk memiliki sebagian saham perusahaan perkebunan mitra untuk memperkuat kesinambungan kemitraan usaha	✓	-

Tabel di atas menunjukkan perbandingan antara informasi yang diperoleh petani mitra dengan petani mandiri. Hasil tersebut menunjukkan bahwa petani yang memperoleh seluruh informasi hanya petani mitra, sedangkan petani mandiri tidak memperoleh informasi mengenai bimbingan, penyuluhan, dan latihan dalam melakukan pengembangan

usaha tani perkebunannya. Hal ini menunjukkan bahwa informasi yang diperoleh petani mitra sudah baik, namun informasi yang diterima petani mandiri sangat kurang. Kondisi tersebut juga digambarkan oleh kutipan berikut.

“Informasi belum cukup karena petani yang di dalam areal perusahaan saja yang dapat informasi” (Hasil Wawancara, 2013).

Melalui kutipan di atas dapat dipahami keluhan petani yang menyatakan bahwa informasi hanya sampai pada petani yang berada di dalam areal perkebunan. Tidak semua petani berhasil memperoleh informasi yang dibutuhkan untuk melaksanakan kemitraan. Untuk dapat melakukan implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan maka perlu diperhatikan adanya informasi berupa keterangan dalam bentuk tulisan atau pesan, pedoman, petunjuk dan tata cara pelaksanaannya. Oleh karena itu, diharapkan Pemerintah Daerah melalui Dinas Pertanian dapat memberikan informasi kepada petani secara merata.

c. Wewenang

Dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan tentunya juga dibutuhkan kewenangan yang merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan secara politik. Kewenangan ini seharusnya bersifat formal, Kewenangan yang bersifat formal akan lebih aman untuk menghindari gagalnya proses

implementasi karena dipandang oleh publik implementor tersebut tidak terlegitimasi. Tetapi dalam konteks yang lain, efektivitas kewenangan dapat menyurut manakala diselewengkan oleh para pelaksana demi kepentingannya sendiri maupun demi kepentingan kelompoknya.

Unsur kewenangan dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan dapat diketahui dari tabel berikut.

Tabel 5.6.

## Wewenang Pelaksana Kebijakan Kemitraan

No	Kewenangan	Perusahaan Sawit	APKASINDO	Pemda Bulungan
1	Melaksanakan pembangunan perkebunan	✓	-	-
2	Memberikan bibit unggul berlabel dan sarana produksi (pupuk dan pestisida) dengan pola kredit	✓	-	
3	Mengawasi pelaksanaan usaha perkebunan mitra usaha yang termasuk lahan pengembangan kebun mitra minimal 20% dari luas areal kebun	-	-	✓
4	Membantu mitra dan pengembangan pekebun atau koperasi peserta atau di wilayah Kabupaten Bulungan	✓	-	
5	Mengevaluasi pelaksanaan pengembangan usaha perkebunan kemitraan	-	-	✓

Tabel di atas menunjukkan bahwa perusahaan perkebunan sawit dan Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan telah memiliki wewenang yang jelas. Kewenangan pihak perusahaan antara lain adalah

melaksanakan pembangunan perkebunan, memberikan bibit unggul berlabel dan sarana produksi (pupuk dan pestisida) dengan pola kredit, dan membantu pemitra dan pengembangan pekebun atau koperasi peserta atau di wilayah Kabupaten Bulungan. Kewenangan Pemerintah daerah Kabupaten Bulungan adalah mengawasi pelaksanaan usaha perkebunan mitra usaha yang termasuk lahan pengembangan kebun mitra minimal 20% dari luas areal kebun, dan mengevaluasi pelaksanaan pengembangan usaha perkebunan kemitraan. Namun tidak demikian halnya dengan pihak APKASINDO yang belum memiliki kewenangan yang jelas. Hal ini juga dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Pihak APKASINDO tidak memiliki kewenangan khusus dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan” (Hasil Wawancara, 2013).

Kutipan di atas menunjukkan bahwa dalam pelaksanaan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, pihak APKASINDO sama sekali tidak memiliki kewenangan yang jelas. Pihak APKASINDO hanya diberikan ijin untuk melakukan pengawasan di lapangan. Sebagai asosiasi yang membawahi petani Kelapa Sawit di Kabupaten Bulungan, APKASINDO tentunya diharapkan dapat memiliki kewenangan khusus sehingga Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan dapat diimplementasikan dengan baik.

## d. Fasilitas

Fasilitas merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan, termasuk dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan. Para implementator mungkin dapat memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukannya dan memiliki wewenang, akan tetapi tanpa didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai, maka implementasi kebijakan tidak akan berhasil. Berdasarkan hasil penelitian dapat dipahami bahwa fasilitas yang dimiliki dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan sudah cukup baik. Fasilitas-fasilitas tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.7.

## Fasilitas yang Dimiliki dalam Implementasi Kebijakan

No	Jenis Fasilitas	Jumlah
1	Mitsubishi L 200 Strada	4
2	Mitsubishi Colt L 300 pick up	2
3	Ford Ranger	2
4	Mitsubishi PS 135 Dump truck	3
5	Tractor	1
6	Excavator	1

Tabel di atas menunjukkan jenis-jenis fasilitas yang tersedia untuk melaksanakan kebijakan. fasilitas tersebut antara lain Mitsubishi L 200 Strada sebanyak 4 unit, Mitsubishi Colt L 300 pick up sebanyak 2 unit, Ford Ranger sebanyak 3 unit, Mitsubishi PS 135 Dump truck sebanyak 2 unit, Tractor sebanyak 1 unit, dan Excavator sebanyak 1 unit. Fasilitas

yang paling banyak adalah jenis fasilitas yang diberikan kepada implementator sebagai kedaraan operasional sehingga pekerjaan implementator menjadi lebih mudah dalam menjangkau dan melakukan peninjauan terhadap perkebunan sawit. Mengenai sumber fasilitas tersebut dapat dinyatakan dalam kutipan berikut.

“Fasilitas yang diberikan dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di kabupaten Bulungan sebagian besar datanganya dari pihak perusahaan” (Hasil Wawancara, 2013).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa yang memberikan fasilitas kepada para petani ataupun implementator kebijakan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan adalah pihak perusahaan.

### **3. Faktor Disposisi (Sikap)**

Disposisi atau sikap merupakan perilaku atau sikap hidup yang dityinjukkan oleh pelaksana Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tentunya tidak hanya harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, tetapi juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Berikut uraian mengenai hasil penelitian tentang disposisi.

a. Pengangkatan birokrat

Pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan, lebih khusus lagi pada kepentingan warga. Disposisi atau sikap para implementor yang tidak mau melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan akan menimbulkan hambatan-hambatan bagi tercapainya tujuan dari pengimplementasian kebijakan. Pengangkatan birokrat dilakukan terhadap staf-staf pendukung kebijakan. Staf pendukung kebijakan antara lain penyuluh perkebunan. Jumlah staf penyuluh perkebunan yang diangkat untuk pengimplementasian kebijakan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.8.

Pengangkatan Penyuluh Perkebunan

No	Tempat	Jumlah Penyuluh Perkebunan
1	Kecamatan Tanjung Palas Timur (PT. Prima Bahagia Permai)	6
2	Kecamatan Tanjung Palas Utara (PT.Citra sawit Lestari )	5
3	Kecamatan Tanjung Palas Tengah (PT. Sanggam Kahuripan Indonesia)	6

Tabel di atas menunjukkan bahwa jumlah staf pendukung kebijakan yang merupakan penyuluh perkebunan sudah cukup memadai. Jumlah penyuluh perkebunan berkisar antara 5 sampai 6 orang. Penyuluh perkebunan ditempatkan di Kecamatan Tanjung Palas Timur (PT. Prima Bahagia Permai) sebanyak 6 orang, di Kecamatan Tanjung Palas Utara

(PT.Citra sawit Lestari ) sebanyak 5 orang, dan di Kecamatan Tanjung Palas Tengah (PT. Sanggam Kahuripan Indonesia) sebanyak 6 orang. Hasil penelitian mengenai pengangkatan dan penempatan staf-staf pendukung kebijakan juga dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Pada dasarnya pihak APKASINDO telah mendapat dukungan penuh dari petani namun masih ada dampak dari penempatan staf yang mendukung kebijakan. Hal ini terlihat dari minimnya staf yang tersedia untuk menjalankan kebijakan” (Hasil Wawancara, 2013).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa penempatan staf untuk mengimplementasikan kebijakan belum dapat dinyatakan cukup baik. Hal ini masih dipengaruhi oleh minimnya jumlah staf yang dialokasikan untuk melaksanakan kebijakan.

b. Insentif

Salah satu teknik yang dapat dimanfaatkan untuk mengatasi kecenderungan sikap para pelaksana kebijakan adalah dengan memanipulasi insentif. Pada umumnya, orang bertindak berdasarkan kepentingan dirinya sendiri. Hal ini menyebabkan manipulasi insentif oleh pembuat kebijakan dapat mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Begitu pula halnya dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Keuntungan atau biaya tertentu mungkin dapat memotivasi para pelaksana kebijakan untuk dapat melaksanakan perintah dengan baik. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa tidak ada insentif dalam implementasi Perda ini. Hal ini dapat diketahui dari data berikut.

Tabel 5.9.

## Anggaran Operasional Pelaksana Kebijakan

No	Alokasi Anggaran	Petani Tanaman Pangan (Rp)	Petani Plasma (Rp)
1	Anggaran Operasional Penyuluh Pertanian Kecamatan Tanjung Palas Utara	Rp.17.000.000,-	-
2	Anggaran Operasional Penyuluh Pertanian Kecamatan Tanjung Palas Tengah	Rp. 20.000.000,-	-
3	Anggaran Operasional Penyuluh Pertanian Kecamatan Tanjung Palas Timur	Rp. 20.000.000,-	-

Tabel di atas menunjukkan bahwa tidak ada anggaran operasional bagi petani plasma. Seluruh anggaran pembangunan pertanian hanya dialokasikan bagi petani tanaman pangan. Kondisi tersebut juga diungkapkan dalam kutipan wawancara berikut.

“Tidak ada insentif bagi pihak yang terkait dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan oleh APKASINDO. Pekerjaan ini dilakukan dengan sukarela”  
(Hasil Penelitian, 2013)

Berdasarkan kutipan di atas dapat diketahui bahwa tidak ada insentif bagi pihak pelaksana Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Hal ini tentunya dapat mempengaruhi kualitas kerja dari staf yang ditempatkan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Selain itu, tidak adanya insentif juga telah menyebabkan jumlah staf tidak dapat ditambah.

#### 4. Faktor Struktur Birokrasi

Efisiensi struktur birokrasi sangat diperlukan dalam melaksanakan suatu kebijakan, termasuk dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi kebijakan bisa jadi masih belum efektif, apabila terdapat ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Birokrasi sebagai pelaksana Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi yang baik. Dua karakteristik yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi ke arah yang lebih baik dijelaskan sebagaimana berikut.

##### a. *Standard Operating Procedures (SOPs)*

SOP adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai atau pelaksana Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Mengenai SOP dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun

2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan dapat diketahui dari tabel berikut.

Tabel 5.10.

## SOP Organisasi Terkait

No	Pelaksana	Ketersediaan SOP	Bentuk SOP
1	Pemerintah Daerah	✓	Perda No. 7 Tahun 2009
2	Perusahaan Sawit	✓	Perda No. 7 Tahun 2009
3	Koperasi	✓	Perda No. 7 Tahun 2009
4	Kelompok Tani	✓	Perda No. 7 Tahun 2009
5	Petani Plasma	✓	Perda No.7 Tahun 2009
6	Petani Mandiri	-	Tidak diatur
7	Bank	✓	Peraturan Bank Indonesia No. 6/12/PBI/ 2004

Tabel di atas menunjukkan bahwa seluruh organisasi pelaksana implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan sudah memiliki SOP dalam implementasi Perda tersebut. Berdasarkan data tersebut terlihat bahwa Pemerintah Daerah, Perusahaan Sawit, Koperasi, Kelompok Tani, Petani Plasma, dan Bank sudah memiliki SOP. Pemerintah Daerah, Perusahaan Sawit, Koperasi, Kelompok Tani, dan Petani Plasma memiliki SOP yang diatur dalam Perda Nomor 7 Tahun 2009, sedangkan Bank memiliki SOP yang diatur dalam Peraturan Bank Indonesia No. 6/12/PBI/ 2004 tentang Kredit Investasi Pengembangan Perkebunan dengan Pola Perusahaan Inti Rakyat Yang Dikaitkan dengan Program Transmigrasi (PIR-Trans) Pra Konversi. Keberadaan SOP juga dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Ada SOP dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, yaitu pada bidang organisasi dan pembinaan anggota” (Hasil Wawancara, 2013).

Berdasarkan kutipan di atas dapat dipahami bahwa sudah ada SOP dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, namun hanya terbatas dalam pembentukan organisasi dan pembinaan anggota. Diluar faktor tersebut, belum ada SOP yang jelas mengenai pelaksanaan kemitraan pembangunan pertanian.

b. Fragmentasi

Fragmentasi adalah upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan dan aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit. Dalam hal implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, fragmentasi diperlukan untuk mengatur aktivitas pegawai Dinas Pertanian yang bertanggung jawab dalam mengatur implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Pembagian unit kerja serta pola hubungan antar organisasi pelaksana kemitraan dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 5.11.

## Fragmentasi Pelaksana Kebijakan

No	Pelaksana	Pembagian Unit Kerja	Tugas	Pola Hubungan
1	Pemerintah Daerah	Ada	Mengawasi dan mengevaluasi pembangunan perkebunan mitra	Langsung
2	Perusahaan Sawit	Ada	Menampung dan membeli hasil kebun mitra	Langsung
3	Koperasi	Ada	Memberikan fasilitas penyaluran pupuk, bibit, dan lain sebagainya	Langsung
4	Kelompok Tani	Ada	Menghimpun petani untuk di daftarkan menjadi anggota koperasi	Langsung
5	Petani Plasma	Ada	Memperoleh kebun mitra minimal seluas 2 ha dan maksimal 4 ha per kepala keluarga	Langsung
6	Petani Mandiri	Tidak ada	Memperoleh bimbingan, penyuluhan dan latihan dalam melakukan pengembangan usahatani perkebunan	Tidak Langsung
7	Bank	Ada	Memberi pinjaman modal untuk petani perkebunan	Langsung

Berdasarkan tabel di atas dapat dipahami bahwa pembagian unit kerja pada masing-masing pelaksana sudah ada dengan pola hubungan secara langsung antara satu unit pelaksana dengan unit lainnya. Unit yang tidak terlibat dalam implementasi kebijakan mengenai kemitraan ini adalah petani mandiri. Masing-masing unit pelaksana kemitraan juga telah memiliki tugas dan kewajiban yang sangat jelas. Namun demikian, pembagian tugas dan tanggung jawab ini tentunya menjadi kewenangan Dinas Pertanian. Hal ini dapat diketahui dari kutipan berikut.

“Pembagian tugas dan tanggung jawab dengan instansi pemerintah dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan merupakan kewenangan Dinas Pertanian” (Hasil Wawancara, 2013).

Kutipan wawancara di atas menginformasikan bahwa tugas dan tanggung jawab instansi yang terkait dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan diatur oleh Dinas Pertanian. Dalam hal ini, Dinas Pertanian selaku wakil dari Pemerintah Daerah di bidang pertanian tentunya memiliki kewenangan penuh dalam menunjuk instansi yang harus diberikan tanggung jawab. Di luar itu, petani tentunya memiliki harapan bahwa pengerjaan inti dan plasma dapat dilakukan secara bersamaan.

#### **B. Faktor Pendukung dan Penghambat Keberhasilan Implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan**

Berdasarkan uraian sebelumnya telah dipahami bahwa terdapat beberapa permasalahan dan kekurangan dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Permasalahan terjadi hampir di seluruh faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yaitu sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Dalam hal sumber daya dapat diketahui bahwa jumlah staf masih kurang dan kualifikasinya belum sesuai dengan bidang perkebunan dan pertanian. Dari segi informasi juga diketahui bahwa informasi tidak sampai kepada seluruh petani, melainkan hanya pada petani yang memiliki kebun di dalam areal perkebunan. Dari segi wewenang

juga dapat dipahami bahwa belum ada wewenang yang jelas mengenai implementator Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Segi positif hanya terdapat dalam hal fasilitas yang telah dicukupi dan diberikan oleh pihak perusahaan.

Pada faktor komunikasi dapat dipahami bahwa kondisi komunikasi sudah berjalan dengan baik. Transmisi informasi telah berjalan dengan cukup baik, begitu pula halnya dengan kejelasan informasi yang diberikan. Namun demikian, tidak begitu kenyataannya dengan faktor disposisi atau sikap. Implementator belum menunjukkan sikap yang baik. Selain itu kendala awal pada kurangnya jumlah staf masih membebani faktor sikap tersebut. Kurangnya kinerja dan sikap dari para implementator dapat disebabkan faktor insentif. Dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan diketahui bahwa belum ada insentif.

Apabila dilihat dari struktur birokrasi dapat diketahui bahwa struktur birokrasi sudah cukup baik, namun demikian, SOP hanya sebatas pada bidang organisasi dan pengangkatan anggota. Dalam hal pelaksanaan kemitraan, belum ada SOP yang harus jelas. Namun demikian, dari faktor fragmentasi dapat dipahami bahwa keseluruhan wewenang dan tanggung jawab adalah milik Dinas pertanian selaku wakil dari Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan di bidang pertanian.

Hasil penelitian juga mengungkap bahwa implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan memiliki dampak positif baik kepada petani maupun kepada

perusahaan. Dengan adanya Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, kemitraan memiliki aturan yang jelas dan memiliki legalitas. Setelah pelaksanaan kemitraan melalui implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, petani memperoleh kepastian dari pihak perusahaan kelapa sawit. Kerjasama juga dilaksanakan melalui koperasi.

Selama implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, kemitraan dilakukan melalui koperasi. Perusahaan kelapa sawit berkolaborasi dengan koperasi yang dibentuk desa yang masuk areal izin perkebunan. Melalui kemitraan tersebut kendala dan hambatan yang terjadi dapat dikatakan sangat minim. Kendala yang terjadi hanya merupakan faktor lapangan karena batas desa yang belum jelas. Permasalahan adanya kejelasan batas desa ini pada dasarnya telah diupayakan adanya penyelesaian melalui Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD).

Selain masalah batas desa, hambatan lainnya adalah adanya peraturan yang bersumber dari masyarakat setempat mengenai *fee* kayu. Peraturan tersebut merupakan peraturan tidak tertulis dari masyarakat yang mewajibkan pihak perkebunan untuk membayar *fee* atas pembukaan lahan. Namun demikian, *fee* yang ditetapkan oleh masyarakat terlalu tinggi sehingga menjadi hambatan bagi perkembangan perusahaan dan kemitraan dengan masyarakat. Dengan adanya kendala tersebut telah dilakukan upaya untuk menanganinya. Upaya untuk mengatasi kendala tersebut antara lain dilakukan dengan kontrol atau pengawasan di lokasi perkebunan.

Melalui implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, pla hubungan antara pihak APKASINDO dengan perusahaan sudah cukup baik. namun demikian, di beberapa tempat masih banyak perusahaan yang tidak bersedia melibatkan petani. Namun demikian, poin penting yang dapat digarisbawahi dengan adanya Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan adalah adanya kejelasan blok plasma bagi petani. Oleh karena itu, petani sangat setuju dengan implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, karena petani merasa sangat tergantung dengan pihak perusahaan kepala sawit untuk membangun kebun petani.

Dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan, petani diarahkan untuk membentuk kelompok tani. Selanjutnya petani dapat membentuk koperasi. Dalam hal ini koperasi tersebut yang akan bekerja sama dengan perkebunan kelapa sawit. Namun demikian, dari segi petani tentunya masih ada kesulitan dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Kesulitan disebabkan karena masih banyak perusahaan kelapa sawit yang belum menjalankan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Untuk petani yang termasuk dalam areal perusahaan, pelayanan yang diberikan pemerintah sudah cukup baik. Namun untuk petani mandiri yang berada di luar perkebunan sebagian besar belum dilayani dengan baik.

Apabila dilihat dari sisi perusahaan, kendala yang terjadi lebih disebabkan faktor komunikasi antara perusahaan dengan pemerintah daerah. Pihak perusahaan menyatakan bahwa implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan belum berjalan dengan baik karena kurangnya keterlibatan pemerintah daerah dalam menyelesaikan kasus-kasus di lapangan. Pada dasarnya, pihak perkebunan sangat siap dalam implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Akan tetapi, pihak pemerintah desa belum menyelesaikan batas desa. Pihak perusahaan menyadari bahwa Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan dilakukan dengan tujuan agar ada kejelasan aturan mengenai kemitraan secara hukum.

Hasil penelitian ini tentunya memiliki kesesuaian dan mendukung hasil penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian Shinta Rulyantie (2011) dengan judul "Studi Implementasi Kebijakan Program Revitalisasi Perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung" memperoleh hasil bahwa realisasi pencapaian target berjalan lambat, dan aktor-faktor pendukung pelaksanaan program revitalisasi perkebunan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung adalah faktor komunikasi ditinjau dari aspek transmisi, kejelasan, konsistensi dan koordinasi; faktor sumber daya dari aspek informasi; dan faktor sikap/disposisi dari aspek sikap implementor terhadap kebijakan, dukungan pimpinan, insentif, pemahaman dan transparansi. Faktor-faktor penghambat pelaksanaan program adalah faktor sumber daya yaitu dari aspek kualitas sumber daya manusia, wewenang dan

fasilitas; faktor struktur organisasi karena belum adanya Standar Operasional Prosedur (SOP) serta tidak adanya penegasan pimpinan tentang pembagian tugas dan wewenang dari organisasi pelaksana. Hampir sesuai dengan penelitian ini, namun demikian penelitian yang dilakukan peneliti belum menetapkan target atas implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan sehingga belum dapat dilakukan pengukuran terhadap kecepatan implementasi. Namun demikian, dari proses yang terjadi di lapangan dapat dikatakan bahwa implementasi Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan memang berjalan cukup lambat. Hal ini disebabkan masih ada perusahaan perkebunan kelapa sawit yang belum bersedia menerapkan Perda Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan.