

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Subsektor perkebunan dalam perekonomian Indonesia mempunyai peranan strategis, antara lain sebagai penyerap tenaga kerja, penyedia pangan, penopang pertumbuhan industri manufaktur dan sebagai sumber devisa negara. Pengembangan subsektor perkebunan diharapkan dapat mendorong pertumbuhan, pemerataan, dinamika ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dipedesaan khususnya perkebunan kelapa sawit. Upaya yang dilakukan dengan mensinergikan antara perusahaan perkebunan negara, perusahaan perkebunan swasta sebagai inti dan perkebunan rakyat sebagai plasma dalam Pola Perkebunan Inti Rakyat (PIR). Pola ini berupaya memadukan perusahaan perkebunan dan masyarakat petani dalam suatu proses produksi dengan analogi hubungan inti-plasma.

Landasan penerapan pola Pola PIR yaitu pertama adanya hubungan inti plasma ini sebagai kerjasama bapak dan anak angkat. Kedua, pembangunan perkebunan melalui PIR merupakan pembangunan petani plasma. Pembangunan petani plasma menjadi landasan mengingat petani berada dalam lingkaran kemiskinan, yaitu bahwa tingkat produktivitas rendah telah menyebabkan tingkat pendapatan rendah. Tingkat pendapatan yang rendah mengakibatkan rendahnya kemampuan petani dalam menabung, sementara hal ini akan menyebabkan rendahnya tingkat investasi. Ketiga, Pola PIR memberi peluang bagi perubahan struktur usaha di bidang perkebunan.

Secara umum dapat dikemukakan bahwa tujuan PIR adalah pertama, untuk memenuhi terwujudnya pembangunan ekonomi di Indonesia sesuai dengan pasal 33 UUD 1945 yang menunjukkan bahwa negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya guna kepentingan orang banyak. Jadi merupakan sebuah pola pembangunan pertanian yang dimaksudkan untuk meningkatkan pemerataan pembangunan. Kedua, mengembangkan sumber devisa negara dari sektor nonmigas. Ketiga, memperbaiki tingkat sosial ekonomi petani miskin. Keempat, untuk menghilangkan citra buruk perkebunan besar pada jaman kolonial di mata masyarakat petani (Atmoko, 1987).

Sebagaimana yang dikemukakan Wahyono (2004), bahwa pola PIR dikembangkan untuk menghilangkan jarak yang terjadi antara perkebunan besar dan perkebunan rakyat. Sementara itu dalam Mubyarto dkk, (1992) dikemukakan bahwa kemunculan pola PIR dimaksudkan untuk pertama, mengaitkan sistem perkebunan besar dengan sistem perkebunan rakyat secara mutualisme, kedua, meningkatkan pendapatan petani, dan ketiga, menghilangkan persepsi negatif dari masyarakat petani terhadap perkebunan besar sebagai sebuah daerah kantong yang hadir di tengah mereka.

Pelaksanaan konsep PIR melibatkan perusahaan besar sebagai inti yang akan membina perkebunan rakyat sebagai plasma, dimana pada saat awal konsep ini dijalankan perkebunan swasta masih dianggap belum terlalu kuat sehingga pilihan jatuh pada BUMN untuk mengembangkan pola PIR. Agar pembangunan perkebunan

pola PIR dapat dilaksanakan menurut standar teknis yang berlaku, fungsi Perusahaan Inti memegang peranan yang penting dan menentukan.

Beberapa capaian sasaran fungsional pola PIR dapat dicapai diantaranya pola PIR perkebunan secara konkret dapat meningkatkan pendapatan keluarga petani. Terbentuknya tata hubungan kemitraan akan terwujud, bahkan terus berlanjut dan berkembang. Pengalaman menunjukkan hubungan tersebut akan lebih cepat berkembang apabila perusahaan inti mengambil prakarsa yang lebih aktif. Hubungan kemitraan yang memberikan kedudukan sama bagi Perusahaan inti dan petani plasma, menimbulkan kepercayaan diri yang cukup besar di kalangan petani peserta plasma.

Lokasi dalam pengembangan PIR yang berada lokasi didaerah terpencil dan terisolir perlu upaya membuka akses. Melalui pembangunan sarana jalan, maka lokasi tersebut menjadi lebih terbuka dan mudah untuk diakses. Setelah tanaman mulai menghasilkan proses aliran modal dari wilayah perkotaan ke pedesaan terus berlanjut. Dengan adanya PIR dapat menciptakan konsentrasi perkebunan yang efektif sebagai cerminan aglomerasi industri perkebunan yang mampu meningkatkan aktivitas berbagai industri lain. Dalam hal ini keuntungan aglomerasi penting sebagai daya tarik karena menghasilkan pemusatan kegiatan lainnya.

Dalam penelitian Sihombing (2008) menemukan bahwa hal yang penting dari penggunaan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah adalah pola pemusatan, dimana terdapat kumpulan berbagai jenis industri pada suatu tempat tertentu, sehingga mengakibatkan timbulnya keuntungan eksternal yang dalam hal ini adalah penghematan aglomerasi. Hal ini berarti suatu industri dapat



mengakibatkan terkumpulnya faktor-faktor pendukung industri tersebut dan terkonsentrasinya kegiatan industri di wilayah tertentu. Hal ini dapat menciptakan aglomerasi yang membawa pengaruh positif terhadap laju pertumbuhan ekonomi suatu daerah.

Dengan demikian secara bertahap dan pasti lokasi-lokasi pengembangan perkebunan kelapa sawit dengan pola PIR tumbuh dan berkembang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi baru. Tumbuhnya kegiatan ekonomi tersebut bahkan kemudian menjadi cikal bakal dilakukannya pemekaran wilayah.

Sejak saat pengembangan hingga kini total areal kelapa sawit baik perkebunan rakyat, swasta besar, maupun negara meningkat dengan tajam dari tahun ke tahun. Sebelum 1978, perkebunan kelapa sawit hanya diusahakan oleh perkebunan swasta besar dan negara saja dimana kontribusi mereka adalah 35 persen dan 65 persen dari total areal.

Perkembangan luas areal kebun kelapa sawit nasional selama 18 tahun terakhir menunjukkan pertumbuhan yang sangat signifikan yaitu dari 2.922.296 hektar pada tahun 1997 menjadi 10.754.801 hektar pada tahun 2014 atau pertumbuhan sekitar 7,66 persen per tahun. Hal yang menonjol adalah perkembangan perkebunan rakyat dan perkebunan swasta nasional masing-masing tumbuh sekitar 10,12 persen per tahun dan 7,67 persen per tahun. Hal ini dapat dilihat dari luas areal Perkebunan Rakyat 813.175 hektar pada tahun 1997 menjadi 4.422.365 hektar pada tahun 2014 dan perkebunan swasta nasional 1.592.057 hektar pada tahun 1997 menjadi 5.603.414 hektar pada tahun 2014. Sementara Perkebunan besar negara

pertumbuhan luas lahan yang cenderung kecil sekitar 2,29 persen per tahun. (BPS, 2015)

Propinsi Sumatera Barat sebagai salah satu propinsi yang mengembangkan perkebunan kelapa sawit dengan pola PIR. Perkembangan luas areal kebun kelapa sawit selama 15 tahun terakhir menunjukkan pertumbuhan yang sangat signifikan yaitu dari 191.231 hektar pada tahun 1998 menjadi 364.208 hektar pada tahun 2013 atau pertumbuhan sekitar 5,97 persen per tahun. Hal yang menonjol adalah perkembangan perkebunan rakyat dan perkebunan swasta nasional masing-masing tumbuh sekitar 11,49 persen per tahun dan 6,38 persen per tahun. Hal ini dapat dilihat dari luas areal Perkebunan Rakyat 41.599 hektar pada tahun 1993 menjadi 187.450 hektar pada tahun 2013 dan perkebunan swasta nasional 146.376 hektar pada tahun 1993 menjadi 168.579 hektar pada tahun 2013 (BPS, 2014).

Pada tahun 2013, produksi minyak sawit Indonesia mencapai 27.782.004 ton, diikuti oleh Malaysia pada urutan kedua dengan produksi 17.570.000 ton. Produksi kedua negara ini mencapai 85 persen dari produksi dunia yang sebesar 45,1 juta ton. Sebagian besar hasil produksi minyak sawit di Indonesia merupakan komoditi ekspor. Pangsa ekspor kelapa sawit hingga tahun 2013 mencapai 80 persen dari total produksi. Negara tujuan utama ekspor kelapa sawit Indonesia adalah India dengan pangsa sebesar 33 persen, Cina sebesar 13 persen, dan Belanda 9 persen dari total ekspor kelapa sawit Indonesia.

Sejarah, potensi dan peluang pembangunan kelapa sawit mengindikasikan bahwa kelapa sawit masih mempunyai prospek positif ke depan, khususnya terkait

dengan nilai tambah dan daya saing, dalam rangka pembangunan kelapa sawit berkelanjutan dan berkeadilan. Dalam kehidupan bisnis dengan persaingan yang makin tajam sebagai dampak globalisasi dengan dinamika perubahan yang cukup tinggi, maka pengembangan, peningkatan, dan perkuatan daya saing menjadi perhatian dan orientasi utama khususnya bagi perusahaan daerah dalam rangka mengembangkan semangat pembangunan ekonomi masa depan (EDA 1997; Taufik 2005).

Relatif rendahnya produktivitas perkebunan rakyat dibandingkan perkebunan besar mempersulit upaya peningkatan produksi perkebunan. Terdapat kesenjangan produktivitas dan mutu yang cukup besar sehingga daya saing produk. Indonesia masih mempunyai peluang yang sangat besar untuk ditingkatkan. Salah satu kebijakan yang dilakukan pemerintah memperkecil kesenjangan antara perkebunan rakyat dan perkebunan besar adalah dengan membuat proyek perusahaan inti rakyat (proyek PIR) yaitu sistem kemitraan antara perkebunan besar (sebagai pengusaha menengah atau besar) dengan petani (sebagai pengusaha kecil) sehingga disebut sebagai kemitraan inti-plasma. Melalui kemitraan ini diharapkan kendala-kendala bersifat teknis (transfer teknologi) maupun non teknis (finansial, manajemen) dapat diatasi dan menguntungkan kedua pihak yang bermitra baik petani sebagai pemasok bahan baku tandan buah segar (TBS) kelapa sawit dengan perkebunan besar sebagai pembeli produk TBS dan penghasil minyak sawit.

Pola PIR adalah pola pengembangan perkebunan rakyat dengan sistem kemitraan yang memadukan kegiatan produksi, pengolahan dan pemasaran hasil



dalam satu sistem kerjasama terpadu atau koordinasi vertikal, dimana perkebunan besar bertindak sebagai inti dengan beberapa petani pada perkebunan rakyat sebagai plasma. Perusahaan inti disamping mengusahakan kebunnya sendiri juga berkewajiban membangun kebun plasma dan membeli hasil produksi kebun plasma untuk diolah lebih lanjut.

Menurut Ahmad (1998), latar belakang dan motivasi berkembangnya proyek PIR di Indonesia karena faktor-faktor antara lain: (1) kondisi petani pada perkebunan rakyat yang miskin, 2) adanya daerah kantong (*enclave*) pada perkebunan besar milik negara, dan (3) pertimbangan untuk kepentingan makro. Selanjutnya kondisi petani pada perkebunan rakyat cenderung miskin disebabkan antara lain: (1) fragmentasi pemilikan lahan perkebunan melalui sistim pewarisan, (2) perilaku petani yang cenderung tidak memelihara tanaman perkebunan dengan intensif sehingga produktivitasnya rendah. Selain itu petani kurang tertarik menerapkan teknologi budidaya yang baik karena mereka menghadapi beberapa masalah kemiskinan yaitu: (1) miskin aset, (2) miskin modal, (3) miskin sifat pionir, (4) miskin akses, dan (5) miskin motif ekonomi.

Pada pola PIR organisasi produksinya didasarkan pada hubungan keserasian antara pemilik modal dan para petani pekebun kecil melalui suatu kerjasama yang saling menguntungkan. Kerjasama yang dimaksud berupa pembinaan teknis dan manajemen usahatani oleh perusahaan inti pada petani plasma dengan pemasaran hasil petani plasma kepada perusahaan inti tersebut. Melalui pola PIR ini fungsi

perkebunan besar diharapkan akan berubah dari sarana eksploitasi sumberdaya alam dan tenaga kerja menjadi wahana program pemerataan.

Konsepsi pembangunan perkebunan pola PIR merupakan suatu pengintegrasian antara perkebunan besar dengan perkebunan rakyat, guna peningkatan produktivitas lahan, tenaga kerja, modal dan manajemen yang dialihkan oleh perkebunan besar. Sasaran dari pelaksanaan pola PIR Perkebunan mencakup tiga dimensi, yakni pengembangan usaha pekebun, pengembangan komoditi dan pengembangan wilayah, yang pelaksanaannya dilakukan secara terpadu.

Secara umum ada tiga hal penting yang terkandung dalam konsepsi pola PIR, yaitu: (a) prinsip bahwa pihak yang kuat (perusahaan inti) membantu pihak yang lemah (petani plasma) dalam upaya meningkatkan efisiensi dan efektivitas sumberdaya, modal dan tenaga atau keahlian dalam menerapkan teknologi budidaya dan manajemen secara optimal, (b) merupakan unit ekonomi yang utuh dan berkesinambungan, dengan ketentuan baik pihak inti maupun petani plasma harus merupakan satu kesatuan usaha yang tidak dapat dipisahkan, (c) pihak inti dan petani plasma saling membutuhkan dan menguntungkan berdasar pada prinsip kemitraan yang berkesinambungan.

Dari segi daya saing, minyak kelapa sawit mempunyai kemampuan yang lebih cukup tinggi dibanding minyak nabati lainnya, karena: (a) Produktivitas per-hektar relatif lebih tinggi dari minyak nabati lainnya; (b) Merupakan tanaman tahunan yang cukup handal terhadap berbagai perubahan agroklimat; dan (c) Ditinjau dari aspek



gizi, minyak kelapa sawit tidak terbukti sebagai penyebab meningkatnya kadar kolesterol, bahkan mengandung beta karoten sebagai pro-vitamin A.

Persaingan dalam perdagangan minyak kelapa sawit (CPO) sebenarnya hanya terjadi antara Indonesia dan Malaysia. Malaysia sebagai negara produsen nomor dua diikuti Nigeria sebagai produsen nomor tiga lebih banyak mengalokasikan produksinya untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri. Indonesia yang saat ini merupakan produsen dan eksportir terbesar yang secara konsisten mengolah minyak sawitnya sehingga volume ekspornya dalam bentuk minyak sawit (CPO) diperkirakan dapat terus meningkat. Indonesia dikenal sebagai negara paling efisien dalam memproduksi minyak sawit sehingga CPO Indonesia sangat kompetitif di pasar internasional.

### **B. Perumusan Masalah**

Aglomerasi berhubungan dengan pusat-pusat pertumbuhan penduduk dan kegiatan ekonomi. Keuntungan aglomerasi muncul jika kegiatan yang terkait satu sama lain terdapat di satu konsentrasi wilayah yang sama. Keterkaitan tersebut dapat berupa bahan baku dan pasar. Jika keuntungan itu besar maka otomatis para pengusaha akan memilih lokasi kegiatan ekonomi terkonsentrasi dengan kegiatan lainnya. Pemilihan lokasi akan cenderung tersebar bila keuntungan aglomerasi tersebut nilainya kecil.

Kuncoro (2002) menyatakan bahwa salah satu kebijakan pemerintah untuk mempersempit kesenjangan regional adalah diterapkannya kebijakan pembangunan daerah yang dilakukan berdasarkan potensi yang dimiliki masing-masing daerah.

Perkebunan kelapa sawit sistem PIR dikategorikan telah berhasil mengangkat perekonomian petani dan masyarakat sekitar perkebunan, meningkatkan pendapatan asli daerah, serta ikut berkontribusi terhadap pendapatan negara melalui devisa perkebunan.

Keuntungan aglomerasi muncul bila kegiatan ekonomi yang saling terkait satu sama lainnya terkonsentrasi pada suatu tempat tertentu. Keterkaitan ini dapat terjadi dengan bahan baku kaitannya dengan pasar yaitu *forward linkages*. Bila keuntungan tersebut cukup besar, maka pengusaha akan cenderung untuk memilih lokasi kegiatan ekonomi secara terkonsentrasi dengan kegiatan lainnya yang saling terkait.

Dengan keuntungan dari aglomerasi, maka akan terciptanya wilayah terkait dapat menikmati keuntungan baik skala besar mengenai ketersediaan bahan baku dan pasar, keuntungan lokalisasi terhadap biaya pengangkutan serta keuntungan karena penggunaan fasilitas secara bersama untuk wilayah sekitarnya yang akan mengefisienkan fasilitas yang telah tersedia secara bersama dan menghasilkan hasil yang significant.

Permasalahan yang dihadapi dalam Perkebunan sistem PIR dapat dikatakan perkebunan rakyat masih dikelola dengan penggunaan teknologi sederhana, berskala kecil dan manajemen sederhana. Efisiensi perkebunan rakyat terjadi jika tingkat penggunaan sumber daya dalam suatu proses produksinya semakin sedikit. Efisiensi ditandai dengan perbaikan proses sehingga menjadi lebih murah dan cepat. Sedangkan perkebunan besar milik negara dan swasta pencapaian efisiensi sangat diperhatikan terlebih lagi telah menerapkan teknologi modern, skala besar dan

manajemen komersial. Upaya-upaya untuk mengaitkan keduanya untuk meningkatkan pertumbuhan tidak selalu mengalami keberhasilan, oleh karena itu perlu dilihat seberapa besar pengaruh aglomerasi terhadap perkebunan pola PIR.

Berdasarkan fakta yang ada permasalahan yang akan dikaji dalam usaha pengembangan Pola PIR perkebunan kelapa sawit yaitu:

1. Berapa besar tingkat keuntungan aglomerasi Perkebunan Pola PIR Kelapa Sawit di Kabupaten Pasaman Barat
2. Faktor-faktor apa yang menentukan tingkat keuntungan aglomerasi perkebunan pola PIR kelapa sawit di Kabupaten Pasaman Barat.

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian adalah:

1. Mengukur keuntungan Aglomerasi Perkebunan Pola PIR kelapa sawit di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Menganalisis pengaruh keuntungan aglomerasi terhadap tingkat efisiensi dan daya saing Perkebunan pola PIR kelapa sawit di Kabupaten Pasaman Barat.
3. Merumuskan implikasi kebijakan terhadap pengembangan perkebunan pola PIR kedepan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan berguna dalam memberikan informasi kepada berbagai pihak mengenai daya saing PIR dengan pendekatan Aglomerasi. Adapun secara khusus, kegunaan penelitian ini :



1. Memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dimana dengan aglomerasi berupaya melihat pengaruh keuntungan aglomerasi terhadap efisiensi harga dan daya saing. Dengan pendekatan aglomerasi ini menambah pengetahuan dalam pengukuran efisiensi dan daya saing dibidang perencanaan pembangunan dan pengembangan wilayah perkebunan.
2. Memberikan manfaat bagi pemerintah, masyarakat sebagai perencana dan pelaksana pembangunan diharapkan dapat memberikan informasi dalam merencanakan pengembangan PIR, berupa masukan masukan dalam penerapan strategi yang akan dijalankan pada masa kini dan masa yang akan datang.
3. Penulis dan khalayak pembaca penelitian ini dapat berguna dan bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran dan dijadikan bahan literatur bagi Peneliti lain yang berminat dalam penelitian-penelitian selanjutnya.

#### **E. Kebaruan (Novelty) Penelitian**

Sehubungan dengan kebaruan dalam penelitian dari penelusuran pustaka berupa hasil penelitian disertasi dan tesis, jurnal penelitian dalam dan luar negeri serta informasi media internet menunjukkan bahwa penelitian yang membahas Pola Perkebunan Inti Rakyat dengan pendekatan keuntungan aglomerasi relatif sangat sedikit. Beberapa penelitian tentang Perkebunan Inti Rakyat diantaranya dilakukan oleh Limbong (1990); Pranadji (1995), penelitian secara empiris memperlihatkan besarnya pendapatan yang diterima petani petani PIR masih rendah dan petani

cenderung di eksploitasi dan bertentangan dengan prinsip kemitraan yang saling menguntungkan.

Sejalan dengan keduanya, Silitonga (1995) juga menyatakan bahwa program PIR perlu dikoreksi karena adanya kendala baik pada pihak inti maupun plasma, disamping program PIR belum mampu mengangkat perekonomian masyarakat pedesaan. Undang (2002); Hamidah (2005); setelah berjalan hampir tiga dasawarsa, pelaksanaan pola PIR dirasakan oleh petani yang bermitra telah dapat meningkatkan taraf hidup petani selain karena pembinaan yang semakin baik dan produktivitas yang semakin meningkat.

Suroso (2008) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa perusahaan perkebunan kelapa sawit inti dan plasma memiliki keunggulan kompetitif dan efisiensi dari petani plasma masih lebih rendah daripada perusahaan inti. Penelitian yang dilakukan menganalisis daya saing dan dampak ekonomi regional pola PIR dengan pendekatan *policy analysis matrik*.

Penelitian sebelumnya belum terlihat pembahasan tentang keuntungan aglomerasi, hal ini penting karena pola perkebunan inti rakyat (PIR) adalah usaha yang didasarkan pada konsep *Nucleus estates and smallholders* (NES) yang pengembangannya dilakukan secara berkelompok antara inti dan plasma. Penelitian menggunakan dengan pendekatan yang berbeda dari yang sudah dilakukan terdahulu yaitu melihat daya saing Pola PIR dengan pendekatan keuntungan aglomerasi. Penulis melakukan penelitian pengaruh keuntungan aglomerasi terhadap efisiensi

harga produk kelapa sawit Perkebunan Inti Rakyat yang selanjutnya mempengaruhi daya saing.

Studi ini menutup kelemahan penelitian terdahulu dengan melihat pengaruh keuntungan aglomerasi terhadap efisiensi dan daya saing. Dalam penelitian ini keuntungan aglomerasi terdiri dari tiga unsur komponen yaitu: (1). Keuntungan skala besar (*scale economies*); (2). Keuntungan Lokalisasi (*localization economies*); dan (3). Keuntungan karena penggunaan fasilitas secara bersama (*urbanization economies*). Penelitian ini menekankan pada pengaruh masing-masing komponen keuntungan aglomerasi terhadap efisiensi harga yang merupakan kekuatan daya saing usaha.

