

# **EVALUASI PELAKSANAAN PEMBANGUNAN PERKEBUNAN DI SUMATERA BARAT \*)**

Oleh:

**Ira Wahyuni Syarfi**

## **I. Pendahuluan**

Di Indonesia, salah satu pembangunan perkebunan rakyat yang dikaitkan dengan perkebunan besar sebagai perusahaan inti, dikenal dengan pola PIR. Melalui PIR diharapkan dapat memperkecil perbedaan yang ada antara perkebunan besar dan perkebunan rakyat dalam hal teknologi pengelolaan kebun, pengolahan dan pemasaran dapat dihilangkan, atau dualism ekonomi yang ada dalam perkebunan dapat dihilangkan. Selain itu PIR juga diharapkan dapat berfungsi sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi wilayah lokasi PIR berada, dan pada akhir pelita IV pendapatan petani peserta akan mencapai US \$ 1,500 pertahun (Ditjenbun, 1982). Di Sumatera Barat semenjak 1986, pembangunan perkebunan rakyat yang dikaitkan dengan perkebunan besar yaitu Proyek PIR-Trans dan KKPA (menggunakan fasilitas kredit pola KKPA) atau kemitraan yang sering disebut pola Anak Angkat Bapak Angkat.

Pengembangan perkebunan besar dan perkebunan rakyat di Sumatera Barat, mendorong untuk dilakukan suatu penelitian evaluasi pembnagunan perkebunan. Permasalahannya adalah, sejauh mana pembangunan perkebunan telah bermanfaat bagi petani plasma dan masyarakat sekitar?

---

\*) Dimuat pada satu chapter dalam Buku “PEMBANGUNAN DAN KONFLIK”. Andalas University Press. 2010. ISBN 978-602-8821-16-2

Berdasarkan hal tersebut, maka penelitian ini bertujuan untuk; 1) mengetahui dan menggambarkan kesesuaian perencanaan pembangunan khususnya pola PIR-Trans dan KKPA dengan pelaksanaanya di Sumatera Barat, 2) mengetahui dan menganalisa dampak pembangunan perkebunan khususnya pola PIR-Trans dan KKPA terhadap pemberdayaan ekonomi dan partisipasi rakyat, di Sumatera Barat, 3) menganalisis dampak pembangunan perkebunan khususnya pola PIR-Trans dan KKPA terhadap masyarakat sekitar proyek pembangunan perkebunan di Sumatera Barat.

## **II. Tinjauan Pustaka**

Sektor pertanian mempunyai peranan yang sangat penting bagi perekonomian Indonesia. Peran pertanian antara lain adalah (1) menyediakan kebutuhan pangan yang dibutuhkan masyarakat untuk menjamin ketahanan pangan, (2) menyediakan bahan baku industri, (3) sebagai pasar potensial bagi produk produk yang dihasilkan oleh industri, (4) sumber tenaga kerja dan pembentukan modal yang diperlukan bagi pembangunan sektor lain, (5) sumber perolehan devisa (Kuznets, 1964).

Di Indonesia, salah satu sektor pertanian yang mendapat prioritas pembangunan pada Pelita VI adalah sub sektor perkebunan, hal ini sangat penting artinya untuk meningkatkan ekspor dan memenuhi kebutuhan industri dalam negeri melalui peremajaan, rehabilitasi, perbaikan mutu tanaman, penganekaragaman jenis produksi, pemanfaatan lahan transmigrasi perkebunan, lahan kering dan rawa yang ditangani secara intensif dalam system agribisnis dengan didukung oleh pemanfaatan serta penyediaan sarana dan pra sarana.

Ada dua jenis dalam perusahaan perkebunan yang salah satunya adalah perkebunan rakyat yang dicirikan oleh berbagai kelemahan antara lain; diusahakan di lahan relatif sempit dengan cara tradisional, produktivitas dan mutu rendah, posisi dalam pemasaran hasil lemah. Sebaliknya perkebunan besar diusahakan secara modern, dengan teknologi maju (Mubyarto, 1985).

Terdapat tiga pola dalam pembangunan perkebunan. Pertama adalah pola PIR (Perusahaan Inti Rakyat), unit pelayanan dan pengembangan (UPP) dan pola Swadaya. Pada umumnya pola pengembangan perkebunan yang banyak digunakan adalah pol PIR. Pola PIR adalah pola yang menggunakan perusahaan besar sebagai inti yang membantu

membimbing perkebunan rayat disekitar perkebunan inti yang disebut sebagai plasma (Anonimuos, 1998). Sedangkan perusahaan Inti adalah Perkebunan Besar, baik milik swasta maupun milik negara, yang ditetapkan sebagai pelaksana proyek PIR. Beberapa program lainnya adalah Perkebunan Inti Rakyat Khusus (PIRSUS) yang diberikan khusus untuk petani tertentu misalnya petani transmigrasi, program “bapak angkat”, dan juga kemitraan.

Konsep pembangunan perkebunan dengan pola PIR ini terdapat hubungan kemitraan antara perusahaan besar dengan para petani plasma, dan masing-masing pihak memiliki kewajiban yang diuraikan secara terperinci. Secara umum pihak perusahaan berkewajiban; (1) melaksanakan pembangunan kebun plasma sesuai dengan petunjuk serta standart fisik yang telah ditetapkan Direktur Jendral Perkebunan; (2) memberikan bimbingan teknis budidaya dan manajemen kelapa sawit kepada petani plasma; (3) membangun perkebunan inti yang dilengkapi fasilitas pengolahannya, yaitu pabrik kelapa sawit (PKS) untuk menampung hasil perkebunan inti dan plasma; (4) membeli seluruh hasil alias tandan buah segar (TBS) dari perkebunan plasma dengan harga beli yang telah di tetapkan oleh Mentri Kehutanan dan Perkebunan; (5) memasok kebutuhan bahan baku budidaya perkebunan plasma dengan harga yang telah disepakati, dan (6) membantu proses lunas kredit petani plasma. Sedangkan kewajiban yang dimiliki petani plasma kelapa sawit adalah sebagai berikut; (1) membayar kredit dalam jangka waktu maksimal 15 tahun dan memelihara perkebunan sampai dengan kredit lunas; (2) mengusahakan perkebunan sesuai dengan bimbimngan teknis budidaya dan manajemen yang diberikan perusahaan inti; (3) menjual seluruh tanda buah segar (TBS) kepada perusahaan inti supaya pabrik kelapa sawit (PKS) di inti tidak terpuruk dalam kondisi *idle capacity*.

Menurut Soetrisno (1989), pola PIR memiliki misi sebagai sarana pemerataan pembangunan, dan bukti pencapaian keberhasilan tersebut secara makro antara lain adalah; (a) terlaksananya reforma agraria melalui PIR, karena tanah tanah yang semula tidak prodduktif dan tidak jelas pemiliknya dapat diusahakan lebih produktif dan lebih jelas statusnya, (b) terjangkauanya rakyat kecil, sehingga rakyat tersebut memperoleh kesempatan untk membangun masa depan yang lebih baik, (c) terjangkau wilayah yang luas, mengigat PIR dibangun tersebar di beberapa propinsi di Indonesia.

Akan tetapi dalam perjalananya, ternyata pola pembangunan perkebunan berdasarkan pendekatan di atas, mempunyai sejumlah kelemahan. Kelemahan utamanya antara lain, petani tidak memiliki posisi yang kuat dalam menentukan kebijakan perkebunan. Petani tidak dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi

kegiatan; tetapi pengambilan keputusan pada proses tersebut masih ditentukan pihak perusahaan (inti) atau pihak lain (terutama pemerintah). Akibatnya, tidak optimalnya distribusi manfaat dan nilai tambah. Sebagian manfaat yang harusnya diterima petani malah dinikmati pihak yang mempunyai kekuasaan lebih besar.

Selain itu sering terjadinya konflik antara perusahaan inti dengan petani plasma. Menurut Christodoulou (2000), menyebutkan bahwa berbagai sumber konflik yang muncul dalam pola kemitraan usaha perkebunan pada hakekatnya terjadi karena terdapatnya sejumlah ketidakharmonisan, ketidakselarasan, dan ketimpangan atau *incompatibilitas*. Terdapat tiga ketimpangan yang sering terjadi; (1) ketimpangan dalam struktur kepemilikan asset; (2) ketimpangan dalam hal persepsi dan konsepsi, dan; (3) ketimpangan antara apa yang dikatakan dan apa dilakukan.

Pengembangan perkebunan besar dan perkebunan rakyat di Sumatera Barat, mendorong untuk dilakukan suatu penelitian evaluasi pembnagunan perkebunan. Evaluasi menuntut suatu analisis yang sistematis, objektif terhadap prestasi, efisiensi dan dampak proyek dalam kaitannya dengan tujuan-tujuannya. Tujuan utama adalah untuk menarik pelajaran dari pengalaman agar supaya menyesuaikan starategi campur-tangan proyek yang ada, mengubah proyek lain yang sedang berjalan, atau untuk memperbaiki rancangan-rancangan proyek baru dimasa mendatang. Untuk itu perlu suatu perencanaan pembangunan.

Evaluasi suatu kegiatan pembangunan, juga terkait dengan perencanaan pembangunan tersebut. Banyak ahli yang mengemukakan pengertian perencanaan, diantara Widjoyo Nitisastro, perencanaan pada azasnya berkisar pada dua hal; pertama, penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Yang kedua adalah pilihan diantara cara-cara alternative yang efisien dan rasional guna mencapai tujuan tersebut. Disamping itu perlu partisipasi masyarakat.

### **III. Metode Penelitian**

Untuk mencapai tujuan penelitian dipilih secara sengaja perkebunan yang dikembangkan melalui proyek PIR-Trans di Kabupaten Sawahlunto Sijunjung dan proyek PIR-KKPA di kabupaten Dharmasraya. Penelitian ini dilaksanakan selama

10 bulan. Unit analisis terdiri dari perkebunan pola PIR-Trans dan KKPA secara fisik (inti dan plasma) dan manajemen, serta keluarga petani plasma peserta proyek, dan masyarakat sekitar. Data yang dikumpulkan menyangkut data primer dan sekunder yang dianalisis secara kualitatif dan kuantitatif.

#### **IV. Hasil Penelitian**

Hasil penelitian memberikan informasi bahwa terdapat kesesuaian mengenai aspek-aspek perencanaan dalam berbagai tahap pembangunan perkebunan pola PIR-Trans dan KKPA dengan implementasi/pelaksanaan proyek pembangunan perkebunan pola PIR-Trans dan KKPA. Namun demikian dalam hal waktu/jadwal kegiatan terdapat keterlambatan, karena serangan hama dan keterlambatan bibit serta masalah sosial seperti keterlambatan proses penyerahan tanah untuk digunakan kebun plasma oleh inti. Pencapaian sasaran fisik seperti pembangunan pemukiman, kebun plasma (6000 ha dan 8440 ha), jalan dan jembatan, pembangunan rumah peserta sebanyak 3000 unit rumah yang diperuntukkan untuk petani peserta proyek mencapai 100%. Target lain yang terealisasi adalah target produksi TBS untuk petani plasma, disamping target dan realisasi pembangunan PKS dan Tangki Timbun serta perlakuan limbah. Akan tetapi lahan pangan dan pekarangan tidak dikembangkan sebagai areal tanaman pangan oleh petani sampel umumnya, namun ditanami untuk berbagai tanaman keras terutama karet, kopi dan coklat. Pencapaian target ekonomi yaitu petani plasma mempunyai pendapatan US \$ 1500/KK/th telah tercapai terutama untuk petani yang telah melunasi beban kredit pada tahun panen sekitar ke 8-10. Pendapatan setiap peserta rata-rata selama 10 tahun berproduksi menunjukkan tingkat yang cukup tinggi (tertinggi mencapai US \$ 4.201 dan rata-rata adalah US \$ 2.539/KK/th). Pengembalian kredit (Hutang) petani peserta proyek PIR-Trans telah mencapai 90% sedangkan untuk petani PIR-KKPA pengembalian kredit petani baru mencapai 30%, perbedaan ini dipengaruhi oleh produksi TBS yang tahun tanam cukup jauh berbeda, disamping ditentukan oleh perawatan, pemupukan, serta tingkat produksi kebun plasma petani.

Terdapat dampak positif pembangunan perkebunan pola PIR-Trans dan KKPA terhadap peningkatan ekonomi petani (pendapatan petani

mencapai/melebihi target yang ditetapkan), dan terdapat pemberdayaan/partisipasi petani berupa pemberdayaan petani dalam berorganisasi dan usaha pertanian khususnya perkebunan. Pada umumnya petani peserta proyek telah memiliki tingkat kesejahteraan yang cukup baik, dengan indikator; 1) peningkatan kualitas rumah tinggal, 2) tingkat pendidikan anak beserta sarana pendidikan yang ada di plasma maupun sekitar/ di luar kebun yang telah dimanfaatkan oleh keluarga petani peserta, 3) sarana kesehatan yang ada di wilayah kebun plasma serta 4) barang-barang rumah tangga/elektronik. Meskipun demikian juga terdapat dampak negative seperti kecenderungan sikap konsumtif petani dibandingkan dengan kemauan berinvestasi, disamping kecenderungan sosial dari yang bukan peserta proyek.

Dari hasil wawancara terhadap masyarakat sekitar dan pemuka/pimpinan tradisional, diperoleh data-informasi bahwa semenjak dimulainya Proyek PIR-Trans dan PIR-KKPA, tahun 1989 sampai dengan tahun 2004., telah banyak memperlihatkan manfaat, baik langsung bagi petani peserta maupun manfaat tidak langsung bagi masyarakat disekitar proyek dan bagi pemerintah daerah setempat. Keterlibatan petani sekitar sebagai areal pengembangan dari proyek yang telah memberdayakan petani sekitar kebun. Pengaruh dampak tersebut semakin melebar sampai pada radius tertentu dengan sektor-sektor pembangunan lainnya yang bersama-sama menjadi pusat pertumbuhan ekonomi wilayah setempat, yang ditandai oleh berkembangnya: a) Sarana dan Pra Sarana; jalan, jembatan, dan transportasi serta perbankan.

## **V. Implikasi Penelitian**

Dari hasil penelitian ini disarankan: 1) Pembangunan perkebunan dengan pola kemitraan (baik PIR-Trans maupun PIR-KKPA atau anak angkat) perlu dikembangkan lebih luas untuk memberdayakan ekonomi masyarakat petani, 2) agar lebih terdapat kesesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan pembangunan perkebunan untuk petani plasma atau kebun anak angkat, perlu dibantu semacam konsultan yang bisa memonitoring dan mengevaluasi proyek pembangunan perkebunan, 3) Pemberdayaan petani dalam berorganisasi dan pengembangan

usaha perlu ditingkatkan guna menambah kemampuan petani mengelola kebun baik secara bersama ataupun individu.

### **Daftar Pustaka**

- Arthur W. Lewis, *Perencanaan Pembangunan: Dasar-dasar Kebijakan Ekonomi*, terjemahan G. Kartasapoetra dan E. Komaruddin. Jakarta. Akasara Baru. 1986.
- Direktorat Jendral Perkebunan Departemen Pertanian Republik Indonesia, 1997. *Statistik Perkebunan*. Dirjenbun Perkebunan Deptan RI. Jakarta.
- Direktorat Jendral Perkebunan Departemen Pertanian Republik Indonesia. 1992. *Perusahaan Inti Rakyat Perkebunan: Pelaksanaan dan penilaian*. Dirjen Perkebunan Deptan RI. Tim khusus proyek PIR. Jakarta.
- Dusseldrop, D.B.M.W.Van. 1981. *Participation in Planned Development*. Agriculture University. Wageningen, The Netherlands, 26-88pp.
- Gubener TK I Sumatera Barat. 1990. *Keputusan Gubernur Kepala Daerah TK I Sumatera Barat*. No.17. 1990. Padang.
- Dinas Perkebunan TK I Sumatera Barat. 2005. *Statistik Perkebunan Sumatera Barat 2003-2005*. Pemda Sumatera Barat, Dinas Perkebunan TK I. Padang.
- ....., 2003-2005. *Laporan Dinas perkebunan TKI Sumatera Barat 2003-2005*. Pemda Sumatera Barat, Dinas Perkebunan TK I. Padang
- Fauzi, Noer, 1999, *Petani dan Penguasa*, Insist Press-Konsorsium Pembaruan Agraria-Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Kadariah, Lien Karlina dan Clive Gray. 1978. *Pengantar evaluasi proyek*. Lembaga penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta.
- Mubyarto. 1994. *Politik pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan.