

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia pada dasarnya merupakan negara memiliki potensi yang sangat besar di berbagai sektor. Salah satu sektor yang menunjukkan potensi sangat besar bagi pembangunan adalah sektor pertanian. Kesuburan tanah di seluruh pelosok negeri ini telah memperlihatkan besarnya potensi Indonesia pada sektor pertanian. Berbagai cabang dari sektor pertanian seharusnya dapat menunjang dan merangsang pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Perkebunan merupakan cabang sektor pertanian yang memiliki andil cukup besar terhadap pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan tersebut. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan menyebutkan tentang perkebunan sebagaimana kutipan berikut.

"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"

Pengertian di atas mengandung beberapa faktor yang menjadi kegiatan utama dalam pengembangan bidang perkebunan. Kegiatan utama utama tersebut antara lain kegiatan pengolahan dan pemasaran, ketersediaan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta permodalan dan manajemen. Pengolahan dan pemasaran hasil pertanian merupakan bagian dari agroindustri, termasuk dalam bidang perkebunan. Pengolahan adalah suatu operasi atau rentetan

operasi yang dilakukan terhadap suatu bahan mentah untuk dirubah bentuk atau komposisinya. Dari definisi tersebut terlihat bahwa pelaku agroindustri pengolahan hasil perkebunan berada diantara petani yang memproduksi dengan konsumen atau pengguna hasil agroindustri. Dengan demikian dari uraian diatas menunjukkan bahwa agroindustri pengolahan hasil perkebunan, mempunyai ciri-ciri: (a) dapat meningkatkan nilai tambah, (b) menghasilkan produk yang dapat dipasarkan atau digunakan atau dimakan, (c) meningkatkan daya saing, dan (d) menambah pendapatan dan keuntungan produsen.

Menurut Austin (1992), agroindustri hasil perkebunan mampu memberikan sumbangan yang sangat nyata bagi pembangunan di kebanyakan negara berkembang karena berbagai alasan. *Pertama*, agroindustri hasil perkebunan adalah pintu untuk sektor pertanian. Agroindustri melakukan transformasi bahan mentah dari perkebunan, termasuk transformasi produk subsisten menjadi produk akhir yang akan dipasarkan kepada konsumen. Ini berarti bahwa suatu negara tidak dapat sepenuhnya menggunakan sumber daya nabati dan hayati tanpa pengembangan agroindustri. Disatu sisi, permintaan terhadap jasa pengolahan akan meningkat sejalan dengan peningkatan produksi perkebunan. Di sisi lain, agroindustri tidak hanya bersifat reaktif yaitu peningkatan permintaan jumlah dan ragam produksi perkebunan. Akibat dari permintaan ini adalah: (a) petani terdorong untuk mengadopsi teknologi baru agar produktivitas meningkat, (b) produksi pertanian dan pendapatan petani meningkat, dan (c) memperluas pengembangan prasarana (jalan, listrik, dan lain-lain).

Kedua, agroindustri hasil perkebunan merupakan dasar sektor manufaktur. Transformasi penting lainnya dalam agroindustri kemudian terjadi karena permintaan terhadap makanan olahan semakin beragam seiring dengan pendapatan masyarakat dan urbanisasi yang meningkat. Indikator penting lainnya tentang pentingnya agroindustri dalam sektor manufaktur adalah kemampuan menciptakan kesempatan kerja. *Ketiga*, agroindustri pengolahan hasil perkebunan menghasilkan komoditas ekspor penting. Produk agroindustri, termasuk produk dari proses sederhana seperti pengeringan, mendominasi ekspor kebanyakan negara berkembang sehingga menambah perolehan devisa. Nilai tambah produk agroindustri cenderung lebih tinggi dari nilai tambah produk manufaktur lainnya yang diekspor karena produk manufaktur lainnya sering tergantung pada komponen impor.

Penerapan teknologi pengolahan hasil pertanian saat ini hanya dinikmati oleh sebagian kecil masyarakat, hal ini disebabkan antara lain karena keterbatasan informasi tentang teknologi tersebut dan perhatian pemerintah terhadap peningkatan nilai tambah selama ini masih relatif kecil jika dibandingkan dengan upaya produksi hasil pertanian. Sehingga perkembangan penanganan pasca panen dan pengolahan hasil hingga dewasa ini masih berjalan lambat dan masih belum sesuai dengan harapan. Hal ini terlihat dari lambatnya perkembangan penggunaan teknologi dan penerapannya. Dampak yang terlihat antara lain masih tingginya tingkat kehilangan hasil pascapanen, mutu hasil olahan yang masih rendah, tingkat efisiensi dan efektifitas hasil yang masih rendah, nilai jual yang kurang

kompetitif dan penampakan hasil (keragaan hasil) yang belum memuaskan. Lambatnya penyerapan penerapan teknologi pengolahan hasil tersebut berimplikasi pada Industri pedesaan yang kurang berkembang antara lain disebabkan oleh faktor teknis, sosial maupun ekonomi.

Perlu diakui bahwa Kabupaten Bulungan masih mengalami banyak permasalahan terkait dengan faktor-faktor yang menjadi kegiatan utama dalam sektor perkebunan. Kabupaten Bulungan yang banyak memiliki izin perkebunan kelapa sawit dari 20 izin perkebunan kelapa sawit yang dikeluarkan tidak satu pun melaksanakan kebun plasma yang sesuai dengan ketentuan Perda. Perkebunan tersebut adalah PT. Sanggam Kahuripan Indonesia, PT. Pipit Mutiara Indah, PT. Sawit Berkat Sejahtera, PT. Sanjung Makmur, PT. Gunung Agung Perkasa, PT. Bulungan Surya Mas Pratama, PT. Putra Kalitim Mandiri Perkasa, PT. Bulungan Citra Agro Persada, PT. Prima Bahagia Permai, PT. Kayan Plantation, PT. Intiselaras Perkasa, PT. Sentosa Sukses Utama I, PT. Prima Tunas Kharisma, PT. Prima Bahagia Permai II, PT. Citra Sawit Lestari, PT. Agro Sawit Mas Lestari, PT. Tunas Borneo Plantations, PT. Abdi Borneo Plantations, PT. Dharma Intisawit Lestari, dan PT. Sentosa Sukses Utama II.

Kenyataan yang ada di berbagai daerah Kabupaten Bulungan menunjukkan bahwa kegiatan-kegiatan dan bantuan seperti teknologi ilmu pengetahuan sebagaimana dimaksud masih menjadi masalah besar yang menghambat pertumbuhan potensi perkebunan. Hal inilah yang perlu diselesaikan dan dicari jalan keluarnya. Seiring perkembangan dan kemajuan

peradaban, peraturan yang berlaku diharapkan dapat memberikan jawaban yang baik dan dapat menjadi solusi bagi semua pihak.

Solusi pengembangan bidang perkebunan diharapkan dapat memenuhi dan mencukupi segenap kebutuhan penunjang potensi perkebunan. Hal ini disebabkan perkebunan seringkali menjadi landasan perekonomian dan pembangunan di suatu daerah. Perubahan paradigma pembangunan tidak lagi menempatkan pemerintah sebagai satu-satunya aktor pembangunan. Sebaliknya, kerjasama dengan berbagai kalangan mutlak dilakukan. Paradigma "pemerintah sebagai pengatur" telah berubah menjadi "pemerintah sebagai fasilitator". Kebutuhan akan partisipasi aktif dari masyarakat yang menjelma dalam bentuk demokrasi, bukan lagi dijadikan alasan sebagai penghalang pembangunan. Paradigma ini terakumulasi dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.

Otonomi daerah yang direncanakan oleh pemerintah pusat sejak 1 Januari 2001, telah memberikan sinyal yang kuat akan perubahan sistem dari sentralisasi ke desentralisasi yang menganut paham bahwa prakarsa dan inisiatif pelaksanaan pembangunan di daerah sepenuhnya berada pada pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini sepenuhnya memiliki otoritas untuk melaksanakan pembangunan daerahnya secara baik. Namun demikian, fenomena yang terjadi di berbagai daerah menunjukkan bahwa pemerintah daerah masih belum mampu mengisi dan melaksanakan pembangunan dalam berbagai sektor. Ketidakmampuan pemerintah daerah untuk mengisi dan melaksanakan pembangunan dalam berbagai sektor dapat

disebabkan masih lemahnya kemampuan keuangan daerah untuk membiayai sepenuhnya proses penyelenggaraan pembangunan.

Menyaksikan akan berabagai keterbatasan yang dihadapi daerah tersebut, salah satu langkah strategis untuk segera dilakukan oleh pemerintah daerah adalah melakukan kerjasama kemitraan dengan pihak swasta. Kemitraan sebagai solusi sebagaimana dimaksud, adalah suatu hubungan hukum kerjasama antara para pihak dengan didasari prinsip saling menguntungkan dan saling menghargai diantara mereka. Kemitraan memungkinkan bagi para pihak untuk saling menutupi dan saling memberi dalam menghadapi kekurangan diantara mereka. Perusahaan sebagai pemilik teknologi dan modal dapat bekerjasama/bermitra dengan pekebun, untuk dapat membantu pekebun dalam mewujudkan kesejahteraanya sebaliknya dalam kegiatan bermitra ini perusahaan pun memperoleh keuntungan. Solusi ini diharapkan dapat memecahkan kebuntuan pekebun yang tidak memiliki modal-modal pokok yang menjadi kendala dalam pengembangan perkebunan. Solusi ini diimplementasikan kedalam suatu bentuk kemitraan perkebunan antara pekebun lokal dengan perusahaan.

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26 Tahun 2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan Nomor 26 Tahun 2 disebutkan bahwa kemitraan perkebunan adalah hubungan kerja yang saling menguntungkan, menghargai, bertanggung jawab, memperkuat, dan saling ketergantungan antara perusahaan perkebunan dengan pekebun, karyawan, dan masyarakat sekitar perkebunan. Kerjasama antara perusahaan perkebunan dengan pekebun

tersebut dituangkan kedalam bentuk perjanjian yang lazim disebut sebagai perjanjian kemitraan inti plasma. Kemitraan dapat berlangsung dengan baik dan memenuhi harapan berbagai pihak yang bekerjasama, maka kemitraan harus dirumuskan dan dituangkan dalam suatu perjanjian yang memuat hak dan kewajiban para pihak secara jelas, sehingga membentuk pola kerjasama yang teratur dan mengikat.

Pola kemitraan di bidang perkebunan tentunya diharapkan dapat berlangsung dengan baik oleh pemerintah di berbagai daerah, terutama pada daerah dengan potensi yang baik di bidang perkebunan. Salah satu daerah yang memiliki potensi cukup besar dalam bidang perkebunan adalah Kabupaten Bulungan. Investasi di bidang perkebunan, khususnya kelapa sawit di wilayah Kabupaten Bulungan telah dimulai tahun 2004. Namun demikian, potensi yang besar dan diharapkan dapat meningkatkan perekonomian dan pembangunan di daerah Kabupaten Bulungan tersebut justru masih banyak menuai permasalahan. Permasalahan yang banyak terjadi adalah selubung dengan konflik sosial.

Konflik sosial yang terjadi antara perusahaan dengan masyarakat tak jarang berujung pada kerusuhan dan pembakaran yang dilakukan oleh masyarakat. Menurut data Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Kalimantan Timur (2010), sepanjang tahun 2008 sampai 2010 telah terjadi 28 kasus konflik sosial akibat perkebunan sawit. Penyerobotan lahan rakyat yang terjadi sejak tahun 1980-an juga masih banyak yang belum mencapai penyelesaian sampai dengan saat ini. Berdasarkan siaran Metro TV tanggal 6

Juni 2013 dapat diketahui ratusan warga desa Tanah Kuning Kabupaten Bulungan berunjuk rasa di perusahaan perkebunan kelapa sawit milik Malaysia. Warga yang marah memblokir jalan dan mencabut tanaman sawit. Warga mendatangi PT. Prima Bahagia dan PT. Bulungan Citra untuk mempertanyakan lahan seluas 1.500 Ha yang diklaim warga namun kini menjadi milik kedua perusahaan tersebut. Warga menuntut perusahaan menunjukkan bukti pemberian kompensasi ganti rugi lahan yang dinilai tidak transparan. Sebagian warga menggelar pertemuan dengan pihak perusahaan namun belum mendapatkan kesepakatan. Akibatnya warga yang diluar marah dan memblokade jalan serta mencabuti tanaman sawit. Aksi ini tidak berlanjut anarkis karena dicegah aparat Polsek Tanjung Palas Timur dan Polres Bulungan. Konflik yang terjadi ini menunjukkan bahwa masyarakat tidak terlalu kooperatif. Hal ini dapat diakibatkan oleh adanya miskomunikasi antara perusahaan dengan masyarakat. Adanya miskomunikasi tersebut seharusnya dapat diantisipasi karena kondisi tersebut tentunya berawal dari kurangnya komunikasi sosial.

Pada dasarnya pemerintah daerah Kabupaten Bulungan telah melakukan upaya untuk melindungi dan mengatasi konflik antara kedua belah pihak. Upaya untuk mengoptimalkan pencapaian program pengembangan perkebunan rakyat di Kabupaten Bulungan diharapkan pemerintah dapat dilaksanakan melalui pola kemitraan bersama perkebunan besar dalam pembangunan perkebunan secara sinergis. Untuk mendukung upaya tersebut, Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan telah mengimplementasikan

Peraturan Daerah Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan. Peraturan daerah (Perda) tersebut memberikan peraturan mengenai penyelenggaraan program kemitraan dalam pembangunan perkebunan. Perda ini diharapkan dapat menjembatani hubungan antara perusahaan dengan masyarakat, menjamin kelangsungan perusahaan, sekaligus menjamin hak yang dapat diperoleh oleh masyarakat.

Kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Bulungan adalah salah satu yang sangat populer, yaitu dengan pola kemitraan. Dengan pola ini diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan program-program pemerataan, penyerapan tenaga kerja, dan pertumbuhan ekonomi regional dalam era otonomi daerah. Kerena merupakan suatu strategi bisnis maka keberhasilan kemitraan sangat ditentukan oleh adanya kepatuhan antara yang bermitra dalam menjalankan etika bisnis.

Kemitraan usaha pertanian merupakan salah satu instrumen kerja sama yang mengacu kepada terciptanya suasana keseimbangan, keselarasan, dan ketrampilan yang didasari saling percaya antara perusahaan mitra dan kelompok melalui perwujudan sinergi kemitraan, yaitu terwujudnya hubungan yang saling membutuhkan, saling menguntungkan, dan saling memperkuat. Namun demikian, fenomena yang terjadi masih menunjukkan adanya kasus yang melibatkan hubungan antara perusahaan dengan masyarakat meski Perda mengenai kemitraan belum diimplementasikan di Kabupaten Bulungan. Beberapa kasus menunjukkan adanya tuntutan dari masyarakat terhadap

perusahaan, seperti terjadi terhadap perusahaan PT. Sanggam Kahuripaan Indonesia. Masyarakat Desa Salimbatu Kecamatan Tanjung Palas Tengah menahan alat berat milik PT. SGI dan masyarakat Desa Ambalat Kecamatan Sekatak PT. Sanjung Makmur menebang kebun buah cempedak, dan pembakaran perumahan PT. Prima Bahagia Permai yang dilakukan oleh masyarakat Desa Sajau Kecamatan Tanjung Palas Tengah seperti yang terjadi pada tahun 2012 lalu (Radar Tarakan 2011). Puluhan mahasiswa Universitas Kaltara dan beberapa perwakilan petani perkebunan kelapa sawit yang tergabung dalam Aliansi Petani Mahasiswa Bulungan di Kabupaten Bulungan, pada hari Senin 30 Januari 2012 sekitar pukul 10.00 wita melakukan aksi demo di depan gedung DPRD Kabupaten Bulungan. Mahasiswa meminta Dewan segera turun tangan menyikapi belum terealisasinya pemberian lahan plasma dari perusahaan perkebunan Kelapa sawit kepada masyarakat petani di wilayah Bulungan (Pos Kota Kaltim, 2012).

Asosiasi petani kelapa sawit Indonesia (APKASINDO) melihat kurang seriusnya dinas terkait di dalam melakukan pengawasan terhadap perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk menjalankan peraturan daerah dengan berbagai alasan dan perlu disadari bahwa kasus yang terjadi juga tidak dapat sepenuhnya menjadi tanggung jawab perusahaan. Berdasarkan data pendampingan jaringan anggota pada kasus sawit yang dimiliki Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (Walhi) Kalimantan Timur (2012), fenomena di lapangan juga menunjukkan adanya oknum masyarakat yang menjual lahan tanpa setahu pemilik lahan seperti di lakukan PT. Darma Inti Sawit Lestari

dengan membebaskan lahan tanpa melihat legalitas lahan. Hal ini tentunya semakin memperuncing konflik yang terjadi antara perusahaan dan masyarakat. Kondisi ini disebabkan batas desa yang belum jelas sehingga pihak perusahaan hanya mengakui keberadaan lahan yang ada garapannya, sehingga lahan milik gerakan mahasiswa bintang utara diserobot oleh perusahaan. Kejadian tersebut presiden gerakan mahasiswa bintang utara Deni Nestafa akan menduduki kantor perusahaan tersebut (Koran Kaltim, 2012). Kemitraan seharusnya dapat meningkatkan pendapatan, kesinambungan usaha, jaminan suplai jumlah, kualitas produksi, meningkatkan kualitas kelompok mitra, peningkatan usaha, dalam rangka menumbuhkan dan meningkatkan kemampuan usaha kelompok mitra yang mandiri. Mengingat bahwa kemitraan pembangunan telah diatur dalam Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan, seharusnya sudah tidak ada permasalahan dan konflik sosial terjadi sehubungan dengan hal tersebut.

Pentingnya Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan untuk mengatasi berbagai permasalahan terkait pembangunan perkebunan di Kabupaten Bulungan tentunya perlu diperhatikan. Adanya permasalahan yang terjadi setelah implementasi Perda menimbulkan pertanyaan mengenai implementasi Perda yang telah dilaksanakan. Oleh karena itu, perlu dilakukan analisis terhadap implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan?
2. Faktor-faktor apakah yang mendukung (*supplementary factors*) dan yang menghambat (*resistor factors*) keberhasilan implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan?

C. Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut.

- a. Untuk menganalisis implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apakah yang mendukung (*supplementary factors*) dan yang menghambat (*resistor factors*) keberhasilan implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian tentang implementasi Perda Kabupaten Bulungan Nomor 7 Tahun 2009 tentang Kemitraan Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Bulungan ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut.

a. Secara Teoretis

Secara teoretis penelitian ini diharapkan dapat menjadi wacana untuk menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti/penelitian berikutnya mengenai implementasi kebijakan mengenai pola kemitraan dalam pembangunan perkebunan. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah literatur dan sumber informasi di lingkungan Program Pasca Sarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

b. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat-manfaat berikut ini.

- 1) Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Bulungan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam penyelenggaraan pembangunan perkebunan.
- 2) Bagi Masyarakat Kabupaten Bulungan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan pola kemitraan pembangunan perkebunan yang seharusnya dilaksanakan di Kabupaten Bulungan.

- 3) Bagi Peneliti, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kesempatan untuk menerapkan teori, dan konsep-konsep yang berkaitan dengan implementasi kebijakan publik.