

# Menuju Peningkatan Produktivitas Kebun yang Berkualitas

Hasil Analisis Perencanaan dan Anggaran Sektor Perkebunan  
Di Kabupaten Muara Enim – Provinsi Sumatera Selatan

**Author:**

Hadi Prayitno

**The Reform  
Initiatives**

**Phone**

+62 811 99 5259

**Email**

hadi.prayitno@tri.or.id

**Website**

www.tri.or.id

*Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7  
Menteng, Jakarta Pusat*

## Pengantar

The Reform Initiatives (TRI) telah mengembangkan instrumen analisis untuk melihat kebijakan anggaran dalam pengelolaan hutan dan lahan. Analisis ini melihat sejauhmana pemerintah daerah mengelola keuangan publik untuk pembangunan perkebunan yang berorientasi terhadap kesejahteraan masyarakat serta tetap memperhitungkan keberlanjutan lingkungan hidup.

Penelitian dilakukan dengan mengolah dan menganalisis anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pada periode 2009 – 2012. Hasil kajian di Kabupaten Malinau telah ditulis dalam bentuk “budget brief” dengan judul ‘Menuju Peningkatan Produktivitas Kebun yang Berkualitas’.

Tujuan utama studi tersebut antara lain: (i) Mengetahui Kontribusi Kebijakan Daerah (Perencanaan & Penganggaran) terhadap perbaikan kualitas pengelolaan hutan dan lahan; (ii) Menelaah potensi dan realisasi pendapatan daerah yang bersumber dari kegiatan industri berbasis hutan dan lahan (land based industries); (iii) Mengidentifikasi orientasi kebijakan belanja daerah terhadap upaya akselerasi perbaikan pengelolaan hutan dan lahan; dan (iv) Menggunakan instrumen anggaran sebagai bahan masukan bagi daerah dalam memperbaiki tata kelola hutan dan lahan.

## Komitmen Rendah untuk Potensi yang Besar

Rencana penggunaan lahan berdasarkan rencana pola ruang untuk kawasan perkebunan diarahkan pada seluruh wilayah Kabupaten Muara Enim. Luas rencana kawasan perkebunan ini kurang lebih 311.218 hektar atau 34 persen dari total luas wilayah kabupaten. Jenis komoditas yang dikembangkan pada kawasan tanaman tahunan dan atau perkebunan antara lain: Kelapa Sawit, Karet, Kelapa, Kopi, Lada, Kapuk, Kakao, Nilam dan Aren.

Sektor Perkebunan, khususnya perkebunan kelapa sawit, merupakan emas hijau bagi Kabupaten Muara Enim. Kebutuhan pasar komoditi yang amat besar terhadap tanaman ini membuat harganya meroket dari waktu ke waktu. Wajar apabila kontribusi sektor pertanian dimana sektor perkebunan merupakan salah satu yang mendominasi postur PDRB Kabupaten Muara Enim yaitu mencapai 27,6% pada tahun 2009.

Komoditas perkebunan yang menjadi produk unggulan di kabupaten Muara Enim adalah komoditi karet, sawit dan kopi. Pada tahun 2012 ketiga komoditas tersebut mengalami peningkatan produksi dibanding tahun sebelumnya, selain itu jumlah keluarga petani ketiga komoditas tersebut mencapai 216.535 kepala keluarga.

Tabel I. Luas Perkebunan di Kabupaten Muara Enim

Jenis Perkebunan	Tahun		
	2009	2010	2011
A. Kelapa Sawit	90.786.,79	106.884,71	94.781
Perkebunan sawit pemerintah (ha)	12.737	21.615	9.461,7
Perkebunan sawit swasta (ha)	60.212,7	60.212,7	53.224,8
Perkebunan sawit rakyat (ha)	24.825	25.057	25.107
B.Kopi	23.404,5	23.495,0	23.501
C. Karet	221.450.,5	224.208,7	224.487

Sumber: Daerah Dalam Angka 2009, 2010, 2011 dan [www.migas.bisbak.com](http://www.migas.bisbak.com)

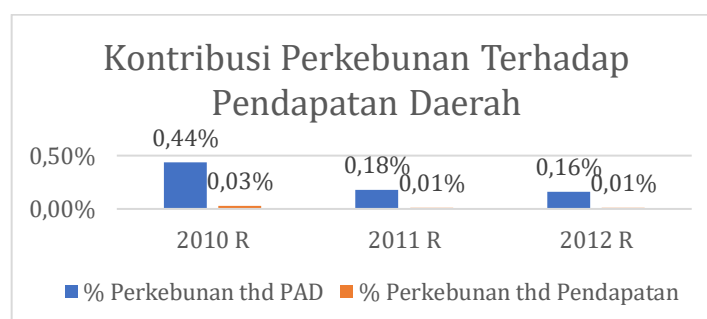
Arah pembangunan daerah tidak menempatkan perkebunan sebagai agenda prioritas padahal kontribusi sektor ini terhadap Pendapatan Daerah Regional Bruto (PDRB) sebesar 12,09 persen<sup>1</sup> dan luas lahan perkebunan mencapai 34 persen dari total wilayah kabupaten. Melalui visi *Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Muara Enim yang Sehat, Mandiri, Agamis, dan Sejahtera di Bumi Serasan Sekundang*, satu-satunya kebijakan yang 'dikaitkan' kepada pembangunan perkebunan terdapat dalam misi ketiga yang berbunyi meningkatkan pengembangan ekonomi berbasis sumberdaya lokal.

Misi ketiga tersebut selanjutnya dielaborasi dalam tujuan pembangunan keempat yaitu optimalisasi pengembangan ekonomi melalui sasaran meningkatnya pertumbuhan ekonomi, pemerataan pendapatan masyarakat, partisipasi angkatan kerja dan penyediaan sarana prasarana pendukung perekonomian. Tetapi tidak ada satupun indikator sektor perkebunan yang diagendakan untuk dicapai dalam arah pembangunan daerah dalam lima tahun kedepan sebagaimana dijelaskan pada matrik keterkaitan visi, misi, tujuan dan sasaran<sup>2</sup>. Artinya kabupaten Muara Enim tidak memiliki komitmen 'sedikitpun' untuk membangun sektor perkebunan sebagai penopang ekonomi daerah.

### Kontribusi Perkebunan terhadap Pendapatan Daerah

Realitas perkembangan perkebunan secara nasional, regional dan lokal tidak berkorelasi terhadap penerimaan fiskal. Berdasarkan hasil kajian yang dirilis oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)*, pada realisasi anggaran tahun 2012 kontribusi pajak pertanian dan perkebunan hanya 1,25 persen dari Pendapatan Domestik Bruto (PDB). Rendahnya kontribusi sektor tersebut tidak berbanding lurus dengan pertumbuhan kawasan perkebunan di daerah yang terus mengalami peningkatan sebagaimana Kabupaten Muara telah mencapai 34 persen dari luas wilayah.

Grafik I. Kontribusi Sektor Perkebunan terhadap Pendapatan Daerah



Pada skema Pendapatan Asli Daerah (PAD), perkebunan tidak menjadi objek pajak daerah maupun retribusi daerah secara langsung karena telah dibatasi oleh Undang-undang No.28 tahun 2009 dengan 30 jenisnya. Meskipun

<sup>1</sup> Capaian Indikator Kinerja Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Kabupaten Muara Enim 2008-2012. Lampiran RPJMD 2013-2018 Bab II – Gambaran Umum Kondisi Daerah halaman II-91.

<sup>2</sup> RPJMD Kabupaten Muara Enim 2013-2018 Bab V – Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran, sebagaimana tersebut dalam table 5.1 tentang Keterkaitan Visi, Misi, Tujuan, Sasaran dan Indikator pada halaman V-6

secara tidak langsung kemudian dikembangkan sebagai bagian dari sumber retribusi daerah atas dikeluarkannya Hak Guna Usaha (HGU) perkebunan dengan kontribusi rata-rata sebesar 0,02 persen terhadap pendapatan daerah pada tahun 2010-2012.

### Fragmentasi Program Pembangunan Perkebunan

Perkebunan merupakan sektor unggulan dengan komoditi terbesar karet, kelapa sawit dan kopi. Laju rata-rata pertumbuhan luas lahan untuk kepentingan perkebunan sebesar 2 persen justru berbanding terbalik dengan produktivitas yang mengalami penurunan sebesar -18 persen.

Di sisi lain pemerintah pusat telah menetapkan kebijakan teknis pembangunan perkebunan meliputi meningkatkan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman perkebunan berkelanjutan melalui pengembangan komoditas, SDM, kelembagaan dan kemitraan usaha, investasi usaha perkebunan sesuai kaidah pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup dengan dukungan pengembangan sistem informasi manajemen perkebunan<sup>3</sup>.

Seharusnya pemerintah daerah bisa mendindak lanjuti kebijakan nasional tersebut melalui internalisasi strategi khusus<sup>4</sup> di dalam program dan kegiatan dengan dukungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setiap tahun.

Selain itu pemerintah daerah bersama pemerintah pusat dan pelaku usaha diwajibkan untuk melakukan pemberdayaan usaha perkebunan sebagaimana mandate Undang-Undang No.18 tahun 2004 tentang Perkebunan Bab V, pasal 18 ayat (1) dan ayat (2).

UU No. 18 tahun 2004 tentang Perkebunan  
Bab IV - Pemberdayaan dan Pengelolaan Usaha Perkebunan  
Bagian Ketiga - Pemberdayaan Usaha Perkebunan

**Pasal 18**  
Pemberdayaan usaha perkebunan dilaksanakan oleh Pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota bersama pelaku usaha perkebunan serta lembaga terkait lainnya.  
Pemberdayaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi :

- memfasilitasi sumber pembiayaan/permodalan;
- menghindari pengenaan biaya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- memfasilitasi pelaksanaan ekspor hasil perkebunan;
- mengutamakan hasil perkebunan dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dan bahan baru industri;
- mengatur pemasukan dan pengeluaran hasil perkebunan; dan/atau
- memfasilitasi aksesibilitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta informasi

Tabel 2. Luas Lahan Perkebunan dan Produksi tahun 2009-2011

Komoditi	Luas Lahan (Ha)			Produksi (Kwintal)		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Kelapa Sawit	90.786,79	106.884,71	94.781,00	616.398	1.930.878	1.698.314
Kopi	23.404,5	23.495,0	23.501,0	24.357	25.126	25.132
Karet	221.450,5	224.208,7	224.487,0	258.383	409.667	224.487

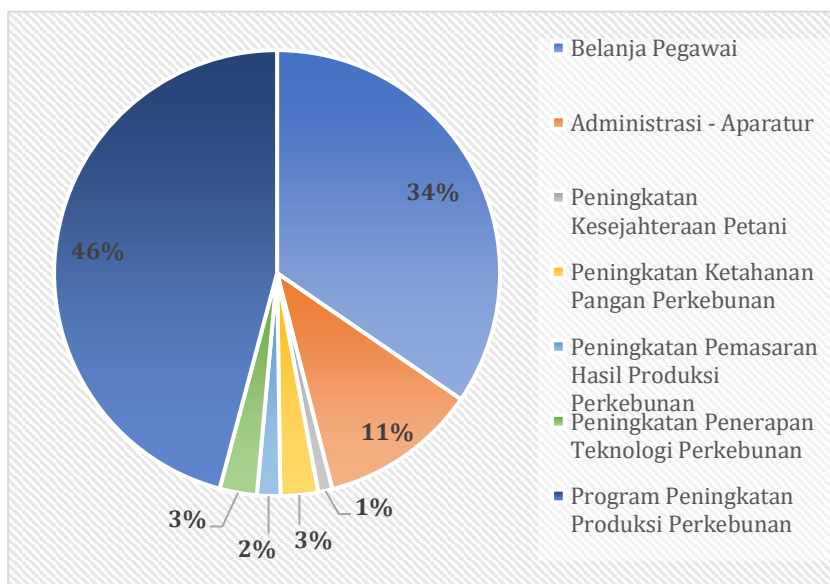
<sup>3</sup> Arah kebijakan dan strategi pembangunan perkebunan 2010-2014, sebagaimana dilansir Direktorat Jendral Perkebunan Kementerian Pertanian Republik Indonesia pada tanggal 3 Juni 2013 dalam website: [www.ditjenbun.pertanian.go.id](http://www.ditjenbun.pertanian.go.id)

<sup>4</sup> Strategi Khusus Pembangunan Perkebunan meliputi: (i) Peningkatan produksi, produktivitas, dan mutu tanaman perkebunan berkelanjutan; (ii) Pengembangan komoditas; (iii) Peningkatan dukungan terhadap sistem ketahanan pangan; (iv) Strategi investasi usaha perkebunan; (v) Strategi pengembangan sistem informasi manajemen perkebunan; (vi) Pengembangan kelembagaan dan kemitraan usaha; dan (vii) pengembangan dukungan terhadap pengelolaan SDA dan lingkungan hidup.

Kenyataannya arah pembangunan sektor perkebunan masih terfragmentasi ke dalam program dan kegiatan yang bersifat *generic* dan tidak memperhatikan isu strategis rendahnya produktivitas, pengendalian perluasan kawasan dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat di dalam usaha perkebunan.

Anggaran sektor perkebunan rata-rata sebesar 0,8 persen dibandingkan dengan total belanja daerah. Meskipun begitu pertumbuhan belanja sektor ini telah mengalami kenaikan signifikan yaitu mencapai 81 persen dari alokasi Rp8,2 miliar pada tahun 2010 menjadi Rp15,0 miliar pada periode realisasi anggaran tahun 2012.

Grafik 2. Distribusi Belanja Sektor Perkebunan (Rerata 2010-2012)



Jenis program yang mendapatkan alokasi terbesar adalah peningkatan produksi perkebunan sebesar 46 persen serta akumulasi belanja pegawai, aparatur dan administrasi 45 persen. Berdasarkan kajian lebih mendalam terhadap realisasi anggaran tahun 2012 ditemukan bahwa program peningkatan produksi tersebut hanya dipergunakan kepada tiga kegiatan yaitu pengadaan sarana produksi 27 persen menggunakan Dana Alokasi Khusus (DAK), pengadaan bibit 17 persen dan pengembangan informasi-data base 4 persen.

Tiga kegiatan tersebut tidak memiliki kontribusi langsung terhadap peningkatan produktivitas dan mutu perkebunan. Seharusnya kegiatan utama yang harus diprioritaskan adalah pengembangan komoditi, pengembangan SDM, pengembangan kelembagaan dan kemitraan, serta investasi usaha perkebunan sebagaimana yang ditekankan dalam kebijakan teknis.

### Rekomendasi

1. Kepala Daerah dan DPRD diharapkan bersedia melakukan review terhadap RPJMD dalam rangka menginternalisasi sektor perkebunan di dalam tujuan, sasaran dan indikator kinerja karena telah menjadi unggulan dan penopang ekonomi masyarakat.
2. Dinas Perkebunan melakukan redesign terhadap Renstra dengan merujuk kepada arah kebijakan dan strategi pembangunan perkebunan yang komprehensif.
3. Dinas Perkebunan mengoptimalkan alokasi anggaran dalam RKA SKPD pada kegiatan pengembangan komoditi, SDM, kelembagaan dan kemitraan, serta investasi usaha perkebunan agar berpengaruh langsung terhadap peningkatan produktivitas dan mutu produksi perkebunan.