

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan nasional pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara menyeluruh dan berkelanjutan. Dalam konteks negara agraris seperti Indonesia, sektor pertanian memiliki peranan yang sangat strategis, tidak hanya sebagai penyedia pangan dan lapangan kerja, tetapi juga sebagai penopang utama perekonomian daerah maupun nasional. Oleh karena itu, pembangunan pertanian, termasuk di dalamnya subsektor perkebunan, memperoleh perhatian serius dalam berbagai agenda pembangunan.

Subsektor perkebunan memiliki kontribusi nyata dalam mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Komoditas perkebunan seperti kelapa sawit, karet, kakao, kopi, dan tebu telah lama menjadi sumber devisa negara yang signifikan melalui ekspor. Selain itu, sektor ini juga mampu menciptakan peluang kerja bagi masyarakat pedesaan dan berperan dalam pengurangan kemiskinan melalui peningkatan pendapatan petani. Kehadiran perkebunan turut menggerakkan ekonomi wilayah melalui pengembangan industri hilir, distribusi hasil panen, serta aktivitas perdagangan lokal. Untuk mewujudkan tujuan pembangunan jangka panjang seperti Visi Indonesia Emas 2045, peran sektor perkebunan perlu diperkuat melalui peningkatan produktivitas, pemanfaatan inovasi teknologi, penguatan infrastruktur pendukung, dan perluasan investasi di sektor pengolahan hasil perkebunan.

Provinsi Jawa Timur merupakan salah satu wilayah yang memiliki potensi besar dalam subsektor perkebunan. Luas areal pertanian yang mencapai jutaan hektar menjadi modal dasar yang kuat bagi pengembangan berbagai komoditas unggulan. Data menunjukkan bahwa lebih dari 1,025 juta hektar lahan di Jawa

Timur digunakan untuk perkebunan, mencakup sekitar 37 persen dari total luas lahan pertanian provinsi ini. Sebagian besar, yaitu lebih dari 85 persen, lahan tersebut dikelola langsung oleh petani rakyat. Hal ini menunjukkan betapa besarnya kontribusi sektor ini terhadap sumber penghidupan masyarakat pedesaan serta peran pentingnya dalam distribusi pendapatan secara lebih merata.

Namun, di balik potensi tersebut, terdapat tantangan struktural dalam pelaksanaan pembangunan wilayah berbasis perkebunan. Salah satu kendala yang dihadapi adalah keterbatasan kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerahnya secara optimal. Meskipun pemerintah provinsi telah melakukan pemetaan potensi wilayah, namun pembangunan tidak akan maksimal tanpa pelimpahan kewenangan yang memadai kepada pemerintah daerah tingkat dua. Desentralisasi pembangunan dan penguatan kapasitas daerah menjadi kunci penting dalam mendorong pertumbuhan berbasis potensi lokal.

Subsektor perkebunan di Jawa Timur juga memiliki fungsi ganda yang sangat vital. Selain sebagai sumber pendapatan petani dan daerah, sektor ini juga mendukung penyediaan bahan baku bagi industri pengolahan domestik, meningkatkan nilai tambah produk pertanian, serta memperkuat ketahanan ekonomi wilayah. Komoditas unggulan seperti tembakau, tebu, kopi, kakao, dan kelapa menjadi tulang punggung perekonomian di berbagai kabupaten. Sebagai contoh, areal tembakau di Jawa Timur pada tahun 2023 mencapai 114,766 ribu hektar, menjadikan provinsi ini sebagai produsen tembakau terbesar di Indonesia. Selain itu, perkebunan kopi mencapai 75,644 ribu hektar, kakao seluas 36,921 ribu hektar, kelapa sebesar 220,838 ribu hektar, dan tebu mencapai 199,778 ribu hektar.

Berdasarkan data produksi tahun 2023, kontribusi perkebunan rakyat juga sangat signifikan, antara lain: tembakau sebesar 135,923 ribu ton, kopi 44,271 ribu ton, kakao 19,202 ribu ton, kelapa 225,384 ribu ton, dan tebu mencapai 1.126,796 ribu ton. Ini menunjukkan bahwa perkebunan tidak hanya bernilai secara ekonomis tetapi juga menjadi pendorong pertumbuhan sosial dengan menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, baik secara langsung maupun tidak langsung. Tenaga kerja yang terserap tidak hanya di sektor budidaya, tetapi juga mencakup kegiatan pascapanen, distribusi, industri pengolahan, jasa logistik, dan sektor pendukung lainnya.

Melihat kompleksitas dan pentingnya subsektor ini, diperlukan pendekatan yang terukur dan sistematis dalam mengevaluasi kinerja pembangunan perkebunan. Salah satu instrumen yang dapat digunakan adalah Indeks Pembangunan Perkebunan, yang berfungsi untuk mengukur tingkat kemajuan sektor ini berdasarkan berbagai indikator ekonomi, sosial, dan kelembagaan. Melalui pengukuran indeks tersebut, pemerintah daerah dan pemangku kepentingan dapat memperoleh gambaran objektif mengenai posisi dan dinamika pembangunan perkebunan di setiap wilayah.

Sektor perkebunan memegang peran vital dalam pembangunan ekonomi di wilayah pedesaan, terutama di Provinsi Jawa Timur yang dikenal sebagai salah satu daerah dengan komoditas perkebunan unggulan nasional. Keberadaan perkebunan memberikan kontribusi besar terhadap peningkatan pendapatan petani, penciptaan lapangan kerja, serta pemenuhan kebutuhan bahan baku industri dalam negeri (Ramadhani, Kasimin, & Arida, 2021). Komoditas seperti tembakau, kopi, kakao, kelapa, dan tebu tersebar di berbagai kabupaten/kota, mencerminkan kekayaan dan keragaman agraris daerah ini. Perkebunan tidak hanya berdampak secara ekonomi, tetapi juga sosial dan lingkungan, menjadikannya sebagai sektor yang strategis dalam mendukung pembangunan

daerah yang inklusif dan berkelanjutan (George & Awwad, 2023). Peran penting ini menuntut adanya perhatian lebih dalam upaya perencanaan dan evaluasi pembangunan secara menyeluruh. Di tengah potensi tersebut, masih terdapat ketimpangan yang cukup nyata dalam capaian pembangunan perkebunan antarwilayah di Jawa Timur. Beberapa daerah menunjukkan kemajuan pesat dalam hal produktivitas dan pengembangan usaha perkebunan, sementara lainnya tertinggal akibat keterbatasan akses terhadap teknologi, penyuluhan, dan kelembagaan petani. Ketidakseimbangan ini menunjukkan adanya disparitas pembangunan yang berdampak pada ketidakmerataan kesejahteraan masyarakat (Indrawan, Sari, & Alfarizi, 2025). Pemerintah daerah menghadapi tantangan dalam menyusun kebijakan yang tepat sasaran, karena seringkali hanya berfokus pada indikator tunggal seperti luas lahan atau volume produksi. Padahal, pembangunan sektor perkebunan mencakup dimensi yang lebih kompleks dan saling berkaitan (Fitriandi, Hardiani, & Mustika, 2019).

Masalah lainnya adalah belum tersedianya suatu ukuran atau indikator yang mampu memberikan gambaran utuh tentang kemajuan pembangunan perkebunan di tingkat kabupaten/kota. Sebagian besar kebijakan pembangunan masih didasarkan pada data sektoral yang bersifat parsial, sehingga tidak mampu menangkap realitas lapangan secara akurat (Ramadhani, Kasimin, & Arida, 2021). Ketiadaan alat ukur yang holistik menyulitkan proses perencanaan dan monitoring pembangunan yang berkelanjutan. Padahal, keberhasilan pembangunan tidak hanya diukur dari sisi ekonomi, tetapi juga dari aspek sosial, partisipasi petani, penyuluhan, dan kapasitas produksi yang berkelanjutan. Tanpa indikator yang terstruktur dan menyeluruh, pemerintah daerah kesulitan menentukan prioritas pembangunan antarwilayah secara adil dan obyektif (Irianti, Syahza, Bakce, Asmit, & Nasrul, 2021).

Permasalahan tersebut menimbulkan kebutuhan akan sebuah pendekatan penilaian yang mampu mencerminkan kondisi pembangunan perkebunan secara utuh dan terukur. Diperlukan sistem pengukuran yang tidak hanya mengakomodasi sisi produksi, tetapi juga memperhatikan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kemajuan sektor secara sistemik (Nadaraja, Lu, & Islam, 2021). Dengan adanya ukuran yang bersifat multidimensi, diharapkan arah pembangunan dapat disesuaikan dengan kebutuhan nyata setiap daerah. Upaya ini akan memperkuat posisi sektor perkebunan sebagai penggerak utama pembangunan wilayah berbasis sumber daya lokal. Selain itu, hasil pengukuran tersebut akan menjadi dasar penting dalam menyusun strategi pembangunan perkebunan jangka menengah dan panjang (Hidayanto & Fiana, 2024). Begitu pula dengan belum meratanya Pertumbuhan sektor perkebunan di Jawa Timur yang membuat kesenjangan antar daerah dalam hal produktivitas, luas lahan, pengolahan pascapanen, hingga akses terhadap teknologi dan pasar. Hal ini menunjukkan perlunya alat ukur yang mampu menangkap kompleksitas pembangunan perkebunan di tingkat regional. Indeks Pembangunan Perkebunan (IPP) menjadi pendekatan yang relevan untuk mengukur kemajuan sektor ini secara komprehensif. IPP tidak hanya mencerminkan aspek ekonomi, tetapi juga dimensi sosial, lingkungan, dan kelembagaan yang memengaruhi kinerja perkebunan.

Saat ini, kajian mengenai IPP masih relatif terbatas, terutama dalam konteks spesifik provinsi atau wilayah. Kebijakan pembangunan perkebunan di Jawa Timur pun masih sering didasarkan pada data parsial atau indikator tunggal seperti luas tanam dan produksi. Padahal, pendekatan multidimensi akan memberikan gambaran yang lebih akurat. Dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah, penting bagi pemerintah provinsi dan kabupaten untuk memiliki alat ukur pembangunan sektoral yang dapat dijadikan dasar perencanaan berbasis

data (Mu'minah & Tjenreng, 2025). IPP dapat berfungsi sebagai instrumen evaluatif maupun prediktif untuk intervensi kebijakan yang lebih terarah. Selain itu, pembangunan perkebunan kini dituntut untuk memperhatikan prinsip keberlanjutan. Isu-isu seperti konversi lahan, degradasi tanah, dan konflik agraria harus menjadi perhatian utama. Oleh karena itu, pengembangan IPP harus pula mengakomodasi indikator lingkungan hidup dan tata kelola.

Provinsi Jawa Timur yang memiliki jumlah kabupaten/kota cukup banyak dapat memberikan pengaruh dan dampak terhadap pembangunan sub sektor perkebunan. Keberagaman wilayah kabupaten memberikan efek varian di dalam hasil pembangunan sektor perkebunan. Perbedaan antar wilayah tersebut menjadi permasalahan spasial dikarenakan faktor geografis yang berpengaruh terhadap pembangunan sektor perkebunan. Jawa Timur sebagai provinsi dengan kontribusi besar terhadap pembangunan perkebunan nasional juga perlu memiliki mekanisme evaluasi yang dapat membandingkan kemajuan antar kabupaten. Hal ini dapat mendorong kompetisi sehat dalam pembangunan berbasis kinerja. IPP memungkinkan penilaian kinerja pembangunan perkebunan secara kuantitatif dan kualitatif. Penggabungan beberapa indikator seperti jumlah rumah tangga perkebunan, luas areal, produksi, produktivitas, tenaga kerja, serta penyuluhan dari instansi pemerintah dapat memperkaya analisis pembangunan perkebunan.

Studi mengenai IPP di Jawa Timur akan memberikan kontribusi ilmiah sekaligus praktis dalam mendukung pembangunan perkebunan berkelanjutan. Dengan memahami capaian dan kendala di tiap wilayah, pemerintah daerah dapat merancang program berbasis kebutuhan spesifik lokal. Penelitian ini akan memanfaatkan pendekatan kuantitatif dengan konstruksi indeks komposit, serta pengolahan data sekunder dari berbagai sumber seperti BPS Jawa Timur dan Dinas Perkebunan Provinsi Jawa Timur. Hal ini bertujuan agar IPP yang dihasilkan bersifat objektif dan teruji. Kajian ini juga diharapkan dapat mengidentifikasi

ketimpangan pembangunan antar kabupaten. Misalnya, wilayah tapal kuda seperti Bondowoso atau Situbondo bisa saja tertinggal dibanding daerah lain seperti Malang atau Jember. Pemahaman ini penting dalam distribusi anggaran dan program. Dengan mengembangkan IPP, penelitian ini dapat menjadi landasan ilmiah bagi penyusunan *roadmap* pembangunan perkebunan jangka menengah dan panjang di tingkat provinsi. Termasuk di dalamnya perencanaan zonasi komoditas, pengembangan infrastruktur pendukung, serta skema pembiayaan yang sesuai. Aspek sosial juga akan menjadi bagian penting dalam IPP, termasuk peran petani kecil, koperasi, dan kelompok tani dalam rantai nilai. Pemerataan manfaat ekonomi dan pemberdayaan masyarakat pedesaan menjadi indikator kunci dalam pembangunan perkebunan yang inklusif.

Kajian ini juga dapat menjadi masukan untuk memperbaiki basis data perkebunan di Jawa Timur. Saat ini, data yang tersedia masih bersifat agregat dan tidak selalu mencerminkan kondisi riil di lapangan. Dengan pendekatan indeks, kebutuhan akan data yang lebih akurat dan terstruktur akan meningkat. Pengembangan IPP diharapkan dapat diadopsi dalam sistem monitoring dan evaluasi daerah. Hal ini sejalan dengan semangat reformasi birokrasi dan *evidence-based policy* yang sedang didorong oleh pemerintah pusat maupun daerah. Selain untuk pemerintah, IPP juga dapat dimanfaatkan oleh pelaku usaha, investor, maupun lembaga keuangan sebagai acuan dalam menanamkan modal di sektor perkebunan. Indeks ini akan menjadi parameter untuk mengukur potensi risiko dan prospek suatu wilayah. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting dalam memberikan inovasi metodologis sekaligus kebaruan akademik, khususnya dalam pengukuran pembangunan sektoral berbasis indeks. Studi ini juga mendorong integrasi data dan peningkatan kapasitas analisis kebijakan di tingkat daerah.

Dengan demikian, penyusunan Indeks Pembangunan Perkebunan di Jawa Timur merupakan langkah strategis dalam mendorong tata kelola pembangunan daerah yang lebih efisien, efektif, dan berkelanjutan. Penelitian ini tidak hanya menjawab kebutuhan akademik, tetapi juga mendukung pencapaian tujuan pembangunan daerah yang lebih adil dan inklusif. Penelitian ini bertujuan untuk (1) menganalisis kemajuan dan keberhasilan pembangunan perkebunan di Jawa Timur, (2) menganalisis pengelompokan kabupaten di Jawa Timur berdasarkan indikator-indikator yang membentuk indeks pembangunan perkebunan dan (3) mengusulkan rekomendasi kebijakan untuk pembangunan perkebunan di Jawa Timur.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah dijelaskan, maka dapat disusun perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kemajuan dan keberhasilan pembangunan perkebunan di Jawa Timur?
2. Bagaimana pengelompokan kabupaten di Jawa Timur berdasarkan indikator-indikator yang membentuk indeks pembangunan perkebunan?
3. Bagaimana rekomendasi kebijakan untuk pembangunan perkebunan di Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Menganalisis kemajuan dan keberhasilan pembangunan perkebunan di Jawa Timur.
2. Menganalisis pengelompokan kabupaten di Jawa Timur berdasarkan indikator-indikator yang membentuk indeks pembangunan perkebunan.
3. Menganalisis rekomendasi kebijakan untuk pembangunan perkebunan di Jawa Timur.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian yang telah ditentukan, maka dapat dijabarkan manfaat penelitian sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis:

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan di bidang agribisnis dan perencanaan pembangunan wilayah, khususnya dalam kajian pembangunan subsektor perkebunan. Dengan mengintegrasikan pendekatan indeks komposit melalui analisis faktor, penelitian ini memperluas literatur mengenai metode kuantitatif dalam mengukur dan mengevaluasi kinerja pembangunan sektor pertanian berbasis data spasial dan indikator makro. Penelitian ini juga diharapkan memperkaya konsep-konsep mengenai pengukuran pembangunan daerah berbasis subsektor, yang selama ini lebih banyak difokuskan pada pembangunan manusia, ekonomi makro, atau pertanian secara umum. Model pengukuran Indeks Pembangunan Perkebunan (IPP) yang dikembangkan dalam penelitian ini dapat menjadi acuan atau referensi bagi studi-studi akademik selanjutnya, baik sebagai model pengembangan indeks sektoral maupun dasar untuk pengujian hubungan kausal dengan variabel lain.

2. Manfaat Praktis:

Dari sisi praktis, hasil penelitian ini memberikan manfaat langsung bagi pemerintah daerah, khususnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan pemerintah kabupaten/kota, dalam merumuskan kebijakan pembangunan perkebunan yang berbasis pada data dan analisis empiris. Dengan disusunnya IPP untuk masing-masing kabupaten, pemerintah dapat dengan mudah mengidentifikasi wilayah dengan pencapaian pembangunan yang tinggi, sedang, maupun rendah. Hal ini memungkinkan

penyusunan prioritas pembangunan yang lebih terarah, efisien, dan tepat sasaran. Selain itu, rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dari penelitian ini dapat menjadi masukan dalam perencanaan program-program strategis, pengalokasian anggaran pembangunan, serta peningkatan kapasitas kelembagaan dan penyuluhan pertanian di sektor perkebunan. Penelitian ini juga dapat menjadi dasar dalam mendorong kolaborasi antara instansi pemerintah, swasta, dan masyarakat petani dalam meningkatkan daya saing komoditas perkebunan unggulan di daerah. Selain manfaat tersebut, hasil penelitian ini juga memberikan kontribusi dalam pengembangan sistem monitoring dan evaluasi pembangunan perkebunan secara berkelanjutan. Dengan adanya IPP yang terukur dan berbasis indikator empiris, pemerintah daerah dapat melakukan pemantauan secara periodik terhadap dinamika pembangunan sektor perkebunan, serta mengidentifikasi tantangan dan peluang yang muncul di setiap wilayah. Ini akan memperkuat fungsi pengawasan dan akuntabilitas dalam pelaksanaan program pembangunan, sekaligus mendorong terciptanya inovasi kebijakan yang adaptif terhadap perubahan kondisi sosial-ekonomi dan lingkungan. Dengan demikian, IPP bukan hanya alat perencanaan, tetapi juga instrumen evaluatif yang memperkuat tata kelola pembangunan perkebunan yang transparan dan responsif.