



# Policy Brief

Volume 12 No. 02 Tahun 2018

## Optimalisasi Dana Sawit dalam Mendorong Praktik-praktik Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat yang Berkelanjutan

Fitri Nurfatriani, Ramawati, Galih Kartika Sari dan Heru Komarudin

### Ringkasan Eksekutif (Executive Summary)

Kelapa sawit adalah salah satu komoditas sumber penghasil devisa negara. Di sisi lain sektor kelapa sawit juga menghadapi isu lingkungan sebagai salah satu penyebab deforestasi karena masih adanya kebun sawit baik skala besar maupun skala kecil yang dimiliki masyarakat berada di kawasan hutan. Kondisi ini menyebabkan petani sawit rakyat sulit mengakses pembiayaan dari lembaga keuangan karena tidak dapat memenuhi syarat legalitas lahan. Sementara petani sawit rakyat tidak memiliki kecukupan dana untuk melaksanakan praktik pengelolaan sawit lestari seperti penyiapan lahan tanpa bakar, penyediaan bibit berkualitas dan pupuk yang bermutu pada rendahnya produktivitas lahan petani sawit swadaya. Untuk mengatasi isu tersebut pemerintah telah melakukan upaya-upaya untuk memperbaiki tata kelola sawit di Indonesia melalui perbaikan aspek regulasi berupa penguatan peraturan standar-standar pengelolaan sawit lestari Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*). Bentuk kebijakan pemerintah lainnya adalah dikeluarkannya kebijakan pungutan dana perkebunan sawit atas kegiatan ekspor sawit dan/atau produk turunannya dengan berlandaskan pada amanat Undang-Undang (UU) Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2015 jo Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2016.

Tujuan utama penggunaan dana perkebunan dalam UU perkebunan adalah untuk kegiatan peremajaan, penelitian, pengembangan sumber daya manusia (SDM), promosi dan sarana prasarana. Namun dalam realisasinya penggunaan dana sawit sebagian besar (89%) digunakan sebagai subsidi pengembangan biodiesel sebagai upaya menstabilkan harga *Crude Palm Oil/CPO* yang jatuh akibat *over supply* sehingga dapat diserap oleh pasar biodiesel. Instrumen dana sawit dapat dijadikan insentif bagi upaya pengurangan deforestasi melalui pendanaan untuk program intensifikasi kebun yang meliputi (a) Optimalisasi implementasi peremajaan kebun dari dana sawit untuk

peremajaan sawit rakyat, legalisasi lahan, sertifikasi ISPO, dan penyediaan *database* petani swadaya, melalui i) pendampingan pekebun secara terstruktur dan berkualitas, ii) penguatan peran dinas perkebunan melalui fasilitasi dan penganggaran berdasarkan kinerja di tingkat tapak disertai pengawasannya, iii) alokasi dana sawit untuk subsidi bunga pinjaman bagi petani pada masa *grace period*, iv) bantuan permodalan produktif bagi petani pada masa *grass period*, v) peningkatan besaran bantuan biaya peremajaan sebesar 60% dari standar biaya peremajaan yang ditetapkan pemerintah; (b) Untuk mengatasi harga CPO yang turun akibat *over supply* maka perlu diatur dari sisi *supply* yaitu dengan kebijakan moratorium pemberian izin terhadap perusahaan kebun kelapa sawit; (c) Komite pengarah Badan Layanan Umum (BLU) Badan Pengelola

Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) harus mengembalikan fungsi penggunaan dana sawit sesuai dengan Undang-Undang perkebunan, untuk itu: i) komite pengarah harus membuat rencana alokasi dana sawit untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan dengan mengidentifikasi lahan prioritas perkebunan swadaya yang akan dibantu peremajaannya dan dipublikasikan secara periodik, ii) harus ada sistem keterbukaan informasi publik dalam pengalokasian dana sawit melalui sistem informasi yang transparan terkait pengalokasian dana sawit, iii) memastikan perusahaan penerima dana sawit untuk pengembangan biodiesel memenuhi prinsip berkelanjutan, iv) penguatan fungsi dewan pengawas terhadap BPDPKS yang terdiri atas multi *stakeholder*.

**Pernyataan Masalah** (Statement of the Issue/ Problem) Di samping sebagai komoditas penyumbang devisa negara, sektor sawit juga menghadapi isu lingkungan terkait dengan adanya pembangunan perkebunan sawit di dalam kawasan hutan yang dianggap sebagai salah satu penyebab deforestasi. Berdasarkan data Direktorat Jenderal (Ditjen) Perkebunan Kementerian Pertanian (2017), terindikasi areal kebun sawit milik perusahaan besar swasta/negara di dalam kawasan hutan seluas 800ribu hektar, sedangkan kebun sawit rakyat di kawasan hutan terindikasi seluas 1,7juta hektar.

Perkebunan sawit rakyat merupakan perkebunan sawit terluas kedua setelah perkebunan besar swasta. Namun sayangnya tingkat produktivitas sawit milik rakyat/pekebun lebih rendah sekitar 50% dibanding produktivitas sawit milik perusahaan. Rendahnya tingkat produktivitas sawit rakyat salah satunya disebabkan oleh masih rendahnya kapasitas SDM petani dalam upaya pengelolaan sawit lestari. Di samping itu ditemukan pula kebun sawit rakyat yang belum dilakukan peremajaan meskipun

sudah masuk masa peremajaan karena keterbatasan akses modal bagi petani. Menurut data Ditjen Perkebunan (2017), luas perkebunan rakyat yang harus diremajakan sebesar 2,4 juta hektar. Permasalahan lain yang dihadapi pekebun sawit adalah aspek legalitas lahan. Hal ini berimplikasi tidak dimilikinya sertifikat lahan dan juga Surat Tanda Daftar Budidaya (STDB) bagi kebun rakyat tersebut, sehingga sulit bagi pekebun untuk mengakses modal baik dari lembaga keuangan maupun bantuan dari pemerintah. Terbatasnya akses modal yang dimiliki oleh petani menjadi hambatan bagi petani untuk menerapkan praktik intensifikasi dan pengelolaan kebun sawit yang lestari. Hal ini menyebabkan petani cenderung melakukan praktik perladangan berpindah, menerapkan praktik pembukaan lahan yang tidak ramah lingkungan seperti pembakaran lahan dan melakukan ekspansi kebun sawit ke kawasan hutan karena kurangnya permodalan akibat rendahnya pendapatan petani sawit rakyat.

Fakta/Kondisi  
Saat Ini  
(Existing  
Condition)

Untuk mewujudkan pengelolaan sawit lestari, sejak bulan Agustus 2015 pemerintah telah menetapkan pungutan dana perkebunan sawit yang penggunaannya ditujukan untuk mendukung pembangunan sektor sawit berkelanjutan. Namun hingga saat ini, alokasi penggunaan dana sawit belum optimal sesuai yang diamanatkan dalam UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan. Alokasi dana sawit belum diarahkan secara maksimal untuk pengembangan perkebunan rakyat dengan alokasi terbesar penggunaan untuk pengembangan biodiesel. Hal ini terutama untuk mengatasi harga CPO yang jatuh akibat produksi CPO Indonesia yang *over supply*. Sementara penggunaan dana sawit sesuai amanat UU tentang Perkebunan rata-rata hanya mencapai 1% dari total penerimaan dana sawit. Pemerintah melalui Keputusan Direktur Jenderal (Dirjen) Perkebunan Nomor 29/KPTS/KB.120/3/2017 sudah mengatur penggunaan dana sawit untuk peremajaan, legalisasi lahan, sertifikasi ISPO, dan penyediaan *database* petani swadaya. Akan tetapi implementasinya di lapangan masih banyak menemukan tantangan.

Sementara itu, lahan kebun sawit milik petani yang telah mencapai umur

peremajaan sangat luas mencapai 2,4 juta hektar. Namun untuk melakukan peremajaan, petani mengalami keterbatasan modal. Meskipun pemerintah telah menyediakan dana sawit untuk peremajaan sawit rakyat, namun untuk mengakses dana sawit tersebut banyak permasalahan yang harus dihadapi oleh petani. Hal utama yang menjadi penghambat dalam mengakses dana sawit tersebut adalah masalah legalitas lahan. Banyak kebun petani terindikasi berada dalam kawasan hutan. Selain itu beberapa persyaratan yang ditetapkan untuk mengakses dana sawit masih cukup sulit dipenuhi oleh petani, sebagai contoh kebun petani harus berada dalam satu hamparan minimal 50 hektar, nama yang tercantum dalam sertifikat lahan dan nama penguasa lahan berbeda, keterbatasan modal untuk menutupi sisa biaya peremajaan yang tidak ditanggung dari dana sawit dan masih belum terbentuknya kelembagaan petani yang bisa mewadahi petani dalam melakukan permohonan dana sawit. Hal ini menghambat upaya pengelolaan sawit lestari khususnya bagi petani sawit. Padahal peremajaan kebun merupakan salah satu upaya intensifikasi kebun sawit yang diharapkan dapat mengurangi tekanan terhadap hutan.

Pilihan dan  
Rekomendasi  
Kebijakan  
(Policy  
Options and  
Recommendations)

Untuk meningkatkan kapasitas dan produktivitas petani sawit serta menekan laju deforestasi akibat ekspansi sawit, perlu adanya kebijakan insentif serta pendampingan bagi petani agar petani lebih berdaya dalam melakukan intensifikasi lahan sehingga dapat menghindari ekspansi lahan sawit ke kawasan hutan. Untuk itu perlu ada perbaikan kebijakan yang harus diimplementasikan di tingkat lapangan terkait pengalokasian dana sawit sebagai berikut:

- a) Penguatan implementasi aturan penggunaan dana sawit untuk sawit berkelanjutan  
Keputusan Dirjen Perkebunan Nomor 29/KPTS/KB.120/3/2017 memberikan panduan tentang peremajaan dan menetapkan kriteria dan indikator peremajaan dalam rangka pendanaan dana sawit dan

praktik-praktik pengelolaan sawit lestari bagi petani plasma dan swadaya. Untuk memastikan implementasi dari peraturan tersebut dan memastikan dana sawit terealisasi untuk kegiatan peremajaan kebun sawit pekebun, pengembangan SDM pekebun, maka perlu disusun strategi implementasi aturan pembiayaan dana sawit untuk peremajaan sawit rakyat. Beberapa strategi yang diusulkan antara lain i) Pendampingan pekebun secara terstruktur dan berkualitas; ii) Penguatan peran dinas perkebunan melalui fasilitasi dan penganggaran berdasarkan kinerja di tingkat tapak disertai pengawasannya terutama dalam menentukan Calon Petani/Calon Lahan (CP/CL); iii) Pembangunan basis data pekebun; dan iv) Pelibatan lembaga keuangan dalam memastikan kredit tersalurkan kepada

kelompok tani yang mempraktikkan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan.

- b) Alokasi dana sawit untuk mengatasi masa *grace period* setelah peremajaan.

Dana sawit sebaiknya dialokasikan pula untuk membantu pembayaran bunga pinjaman petani di bank selama *grace period*. Dengan demikian bunga yang dibebankan pekebun hanya pada periode setelah kebun menghasilkan. Di samping itu dapat diusulkan agar dana sawit dapat dialokasikan untuk membantu pekebun selama *grace period* yaitu sebagai bantuan permodalan produktif bagi petani. Bantuan diarahkan untuk sumber alternatif penghasilan petani melalui bantuan permodalan produktif

- c) Peningkatan biaya bantuan peremajaan

Peningkatan besaran bantuan biaya peremajaan sebesar 60% dari standar biaya peremajaan yang ditetapkan pemerintah, dari yang sekarang berkisar 42%. Hal ini untuk mengurangi besaran pinjaman ke perbankan yang harus diambil petani untuk memenuhi standar biaya peremajaan.

- d) Perbaikan kebijakan dari sisi *supply* CPO;

Meskipun dampak kebijakan pungutan dana sawit untuk subsidi biodiesel pada awalnya sempat menaikkan harga CPO, akan tetapi jika CPO terus dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan biodiesel yang tidak terlalu tinggi maka dampak kebijakan dana sawit hanya efektif untuk jangka pendek selama sisi *supply*-nya tidak dibenahi. Sehingga seharusnya kontrol yang dilakukan tidak hanya dari sisi *demand* dengan menciptakan pasar baru bagi CPO, tetapi juga perlu kontrol dari sisi *supply* CPO. Hal ini terkait dengan sifat budidaya sawit dimana sifat tandan buah segar (TBS) memiliki daya simpan yang rendah sehingga perlu segera diolah setelah dipanen. Momentum tepat untuk pengaturan *supply* ini adalah melalui kebijakan moratorium izin baru atas perkebunan

kelapa sawit. Dengan kebijakan moratorium sisi *supply* CPO akan ditahan agar tidak terjadi *over supply* sehingga harga CPO tidak jatuh, sekaligus juga akan memberikan kesempatan untuk memperbaiki tata kelola di sektor perkebunan kelapa sawit.

- e) Penguatan komitmen politik dalam penggunaan dana sawit bagi dukungan pengelolaan sawit berkelanjutan

Kebijakan penggunaan dana sawit harus mengacu sepenuhnya pada UU tentang Perkebunan. Komite pengarah BLU-BPDPKS harus mengembalikan fungsi penggunaan dana perkebunan kelapa sawit sesuai dengan UU tentang Perkebunan. Untuk itu hal yang perlu dilakukan:

- i) Komite pengarah harus membuat rencana alokasi dana sawit untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan dengan mengidentifikasi lahan prioritas perkebunan swadaya yang akan dibantu peremajaannya khususnya untuk areal perkebunan swadaya yang berbatasan dengan kawasan hutan dan dipublikasikan secara periodik. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi agar tidak terjadi ekspansi lahan kebun sawit ke kawasan hutan terlebih jika produktivitas lahan kebunnya redah;

- ii) Perlu ada sistem keterbukaan informasi publik dalam pengalokasian dana sawit. Komite pengarah harus membuat sistem informasi yang transparan terkait pengalokasian dana sawit. Hasil rapat komite pengarah harus dipublikasikan secara umum dalam *website* BPDPKS. Begitu pula dengan hasil audit keuangan dana sawit;

- iii) Memastikan perusahaan penerima dana sawit untuk pengembangan biodiesel memenuhi prinsip berkelanjutan;

- iv) Penguatan fungsi dewan pengawas terhadap BPDPKS yang terdiri atas multi *stakeholder*.

**Kontak** Fitri Nurfatriani  
(*Contacts*) (nurfatriani@yahoo.com)

**Daftar Pustaka**  
(*References*) Direktorat Jenderal Perkebunan  
Kementerian Pertanian RI. 2017.  
“*Dukungan pendanaan bagi peningkatan produktivitas kelapa sawit nasional serta peningkatan kesejahteraan kelapa sawit.*” Jakarta: Disampaikan pada FGD Optimalisasi Dana Perkebunan Kelapa Sawit untuk Mewujudkan Pengelolaan Sawit Berkelanjutan, 30 Maret 2017.  
Kementerian Pertanian. 2016. *Statistik pertanian 2016*. Jakarta: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian Republik Indonesia.  
Keputusan Dirjen Perkebunan Nomor 29/KPTS/KB.120/3/2017 tentang Pedoman Peremajaan Tanaman

Kelapa Sawit Pekebun, Pengembangan Sumber Daya Manusia dan Bantuan Sarana dan Prasarana.  
KPK. 2016. “Kajian sistem pengelolaan komoditas kelapa sawit.” Jakarta: Direktorat Penelitian dan Pengembangan Kedeputusan Bidang Pencegahan KPK RI.  
Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2015 tentang Penghimpunan dan Penggunaan Dana Perkebunan Kelapa Sawit.” Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2015,  
Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.” Jakarta: Lembar Negara RI Tahun 2014, No. 308. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI.

**Kerangka Penelitian**  
(*Research Framework*) *Policy brief* ini diterbitkan sebagai bagian dari penelitian kerja sama antara Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial, Ekonomi, Kebijakan dan Perubahan Iklim, Kementerian Lingkungan Hidup

dan Kehutanan dengan Center for International Forestry Research (CIFOR) melalui proyek *Governing Oil Palm Landscapes for Sustainability* (GOLS) dengan pendanaan dari USAID.