



LINTASAN SEJARAH DAN TANTANGAN KEBIJAKAN SAWIT INDONESIA

Prof. Dr. Ir. Rachmat Pambudy, M.S.
Dosen Agribisnis FEM IPB; Wakil Ketua Dewan Pembina HKTI



Sejak 2007 Indonesia [telah](#) menjadi produsen CPO (minyak sawit mentah) terbesar di dunia, mengalahkan Malaysia.

Merujuk data USDA (2022), dari produksi global sebesar 77,22 juta ton pada 2022, Indonesia menyumbang 45,5 juta ton (59%), diikuti oleh Malaysia 18,8 juta ton (24%), Thailand 3,26 juta ton (4%), dan Kolombia 1,8 juta ton (2%).

Permintaan CPO (2022) terutama didorong oleh sejumlah negara pengimpor utama, dengan India menempati peringkat pertama (9 juta ton), diikuti oleh Cina (7,2 juta ton), Uni Eropa (5,3 juta ton), Pakistan (3,6 juta ton), dan Amerika Serikat (1,72 juta ton).

SEKILAS EKONOMI SAWIT

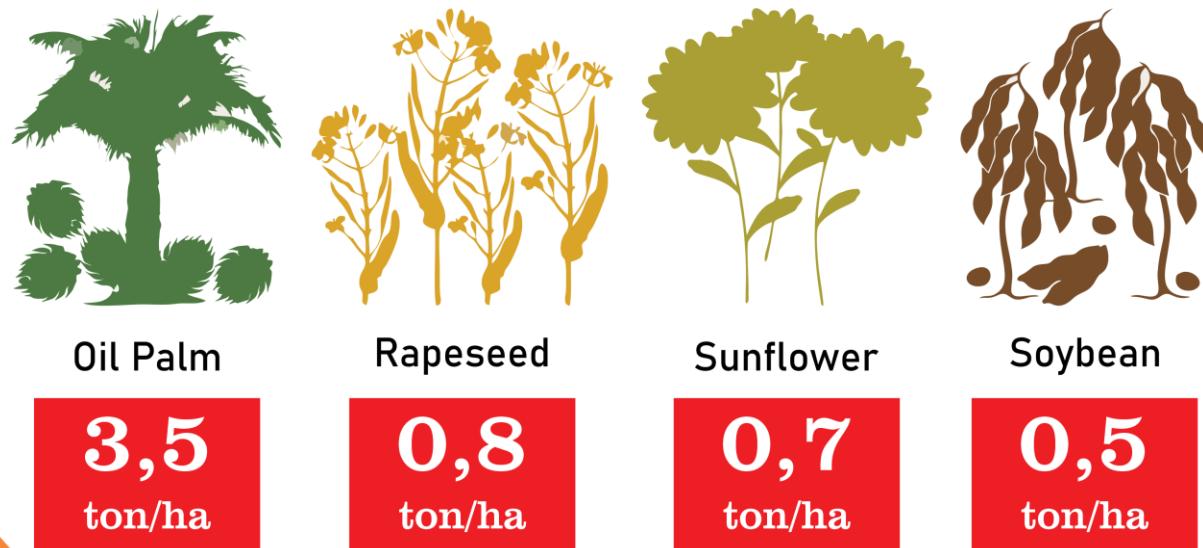


Beberapa faktor yang melatarbelakangi keberhasilan industri kelapa sawit Indonesia:

1. Investasi pada aset agroindustri
2. Dukungan pemerintah, dan
3. Meningkatnya permintaan global.

Namun, produksi minyak sawit juga menghadirkan beberapa kelemahan. Produksi minyak sawit intensif membutuhkan investasi awal yang jarang dapat dilakukan oleh petani perorangan. Akibatnya, sebagian besar pasar CPO Indonesia didominasi oleh perusahaan-perusahaan besar.

SAWIT DAN MINYAK NABATI LAIN



Kelapa sawit adalah tanaman penghasil minyak nabati paling produktif.

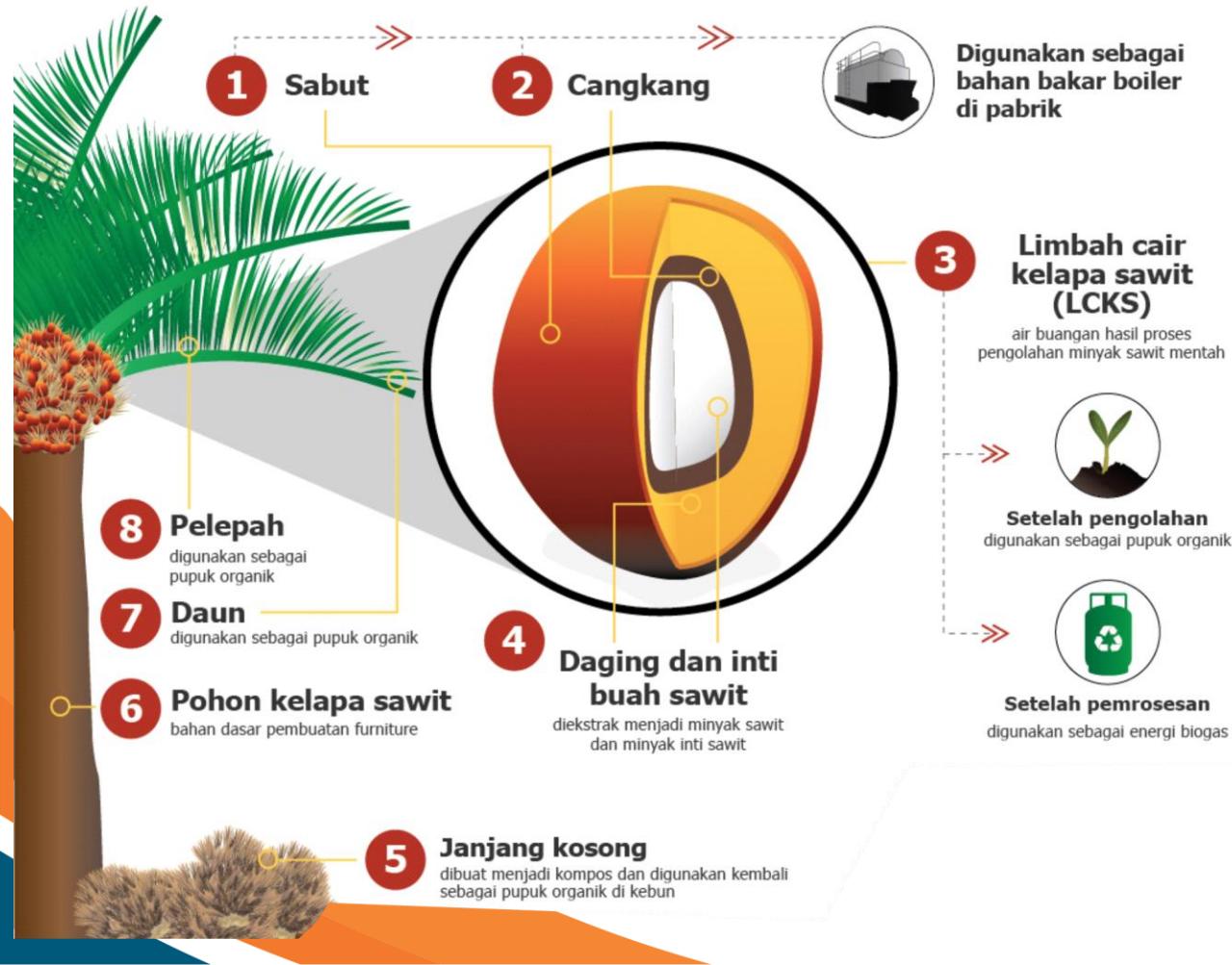
Pohon mulai berbuah dalam waktu 3 tahun dan mencapai produksi maksimum pada tahun ke-9 sampai 15.

Kelapa sawit harus diganti/diremajakan sesudah 25 tahun.

Ada dua turunan utama tandan buah segar (TBS) dari kelapa sawit: minyak sawit mentah (CPO, crude palm oil) dan minyak inti sawit (PKO, palm kernel oil).

Produk utama TBS adalah minyak kelapa sawit, yang merupakan 20% sampai 22% dari buah, sedangkan inti sawit menyumbang 5% dari berat TBS.

PRODUK TURUNAN SAWIT

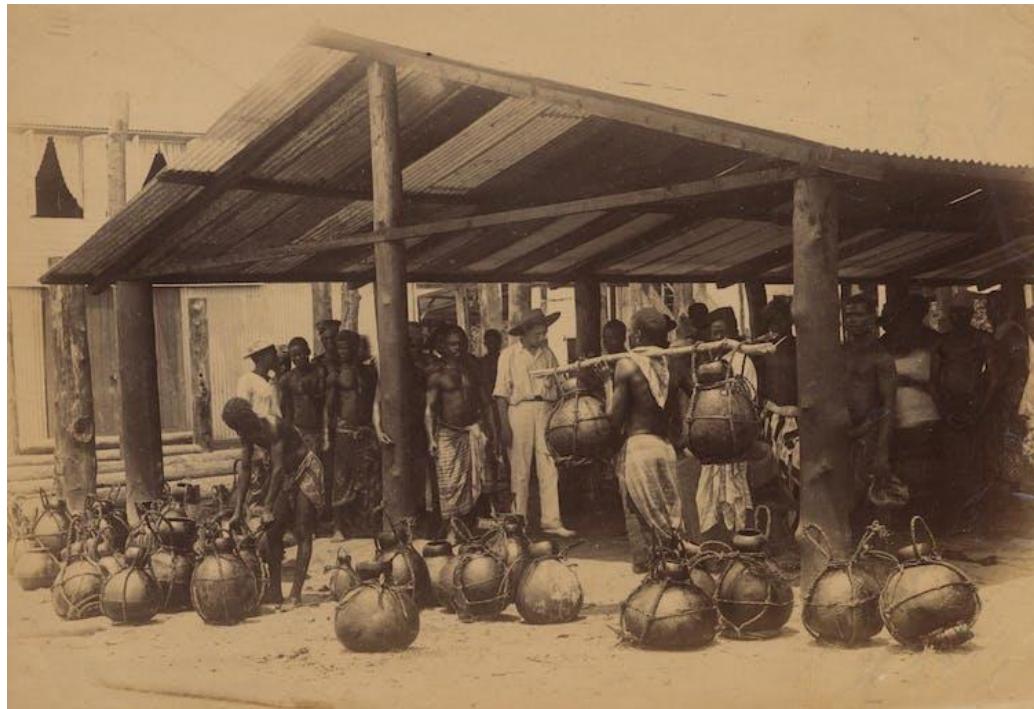


Penggunaan minyak kelapa sawit secara tradisional meliputi minyak goreng, bahan bakar penerangan, dan tujuan pengobatan.

Kini Sebagian besar minyak kelapa sawit digunakan untuk bahan makanan (seperti minyak goreng dan margarin) dan juga non-makanan (seperti barang konsumen, input industri, dan biofuel).

Sedangkan minyak inti sawit terutama digunakan untuk sabun dan keperluan industri.

SEJARAH PERKEBUNAN SAWIT



Laki-laki suku Igbo di Nigeria membawa sejenis tempayan berisi minyak sawit untuk dijual ke pembeli Eropa. Foto sekira tahun 1900.
(Gambar © Jonathan Adagogo Green/British Museum)

Kelapa sawit berasal dari Afrika Tengah dan Barat. Di habitat aslinya, sawit hidup sebagai tanaman perintis (*pioneer species*), yaitu spesies yang pertama kali hidup kembali sesudah lingkungan hutan mengalami kerusakan berat.

Di habitat asalnya, sawit liar diolah menjadi minyak yang kemudian digunakan untuk membuat sup serta hidangan panggang. Para pelaut Portugis yang menyaksikan hal itu kemudian membawa minyak sawit ini ke Eropa.

Kelapa sawit secara resmi memasuki daratan Eropa pada 1844. Eropa kemudian menjadi pintu gerbang penyebaran sawit ke seluruh dunia, termasuk Hindia Belanda.

Minyak kelapa sawit pertama diimpor ke Inggris pada tahun 1590. Revolusi Industri telah menyebabkan lonjakan permintaan minyak sawit di Eropa.



Suasana pabrik sabun "Sunlight" Lever Brothers di Liverpool tahun 1897. *Sunlight* adalah salah satu merek sabun pertama yang beralih dari lemak hewani ke minyak sawit
(Gambar: Bedford Lemere & Co / Alamy)

Para produsen segera melihat sawit sebagai pengganti ideal untuk lilin lemak hewani yang secara tradisional digunakan dalam pembuatan sabun, lilin, serta salep obat. Minyak sawit juga cocok untuk digunakan sebagai pelumas industri.

Untuk mengamankan pasokan, pembukaan perkebunan kelapa sawit kemudian dilakukan di mana-mana. Tak heran, pada awal abad ke-19 pasar minyak sawit telah berkembang cukup besar.

SAWIT DI HINDIA BELANDA

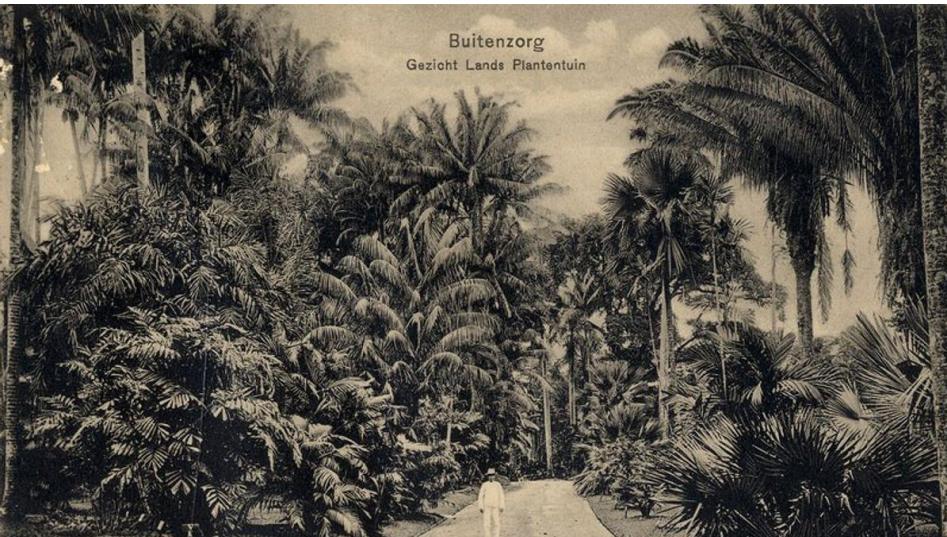
Benih pertama sawit dibawa dari Afrika Barat untuk ditanam di Kebun Raya Bogor pada 1848. Berbeda dengan Afrika Barat, sejak awal masuk ke Hindia Belanda sawit telah dimaksudkan sebagai tanaman perkebunan oleh pemerintah kolonial.

Meski demikian, penduduk pribumi pada mulanya melihat sawit hanya sebagai tanaman hias belaka. Ini terjadi karena bagi penduduk pribumi minyak kelapa masih menjadi segalanya.

Karesidenan Banyumas dan Palembang menjadi tempat uji coba pertama perkebunan sawit secara massif. Namun, tanaman ini tidak tumbuh dengan baik.

Uji coba selanjutnya dilakukan di Muara Enim pada 1869, Musi Ulu pada 1870, dan Belitung pada 1890. Tetapi pertumbuhannya juga tidak begitu baik. Belakangan baru disadari bahwa iklim daerah-daerah tersebut kurang cocok untuk pertumbuhan kelapa sawit.

Ketika dikembangkan di Sumatera Utara, hasilnya ternyata lebih bagus. Bahkan dari daerah ini muncul varietas baru yang sangat terkenal sebelum Perang Dunia Kedua, yaitu varietas Dura Deli yang ditanam di Tanah Deli (Medan dan sekitarnya).



Kebun Raya Bogor yang diresmikan pada 1817 menjadi tempat penanaman sawit pertama di Indonesia.



Adrien Hallet, agro-ekonom Belgia yang jadi pelopor industri kelapa sawit di Indonesia.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1870 jadi titik awal terjadinya ekspansi industri perkebunan di era kolonial. Karena dalam UUPA klaim adat tidak diakui atas lahan yang tidak ditanami—seperti kawasan hutan, maka kawasan hutan kemudian dianggap sebagai ‘tanah kosong’. Imbasnya, para pemilik modal sejak era kolonial begitu leluasa membuka perkebunan baru di atas lahan hutan.

Perkebunan sawit skala besar pertama didirikan di Sumatera, tepatnya Poeloe Radja, Asahan, pada tahun 1911 oleh sebuah perusahaan Belgia. Seorang agronom asal Belgia, Adrien Hallet, dikaitkan dengan usaha perkebunan sawit paling awal ini.

Hallet punya latar belakang budidaya tanaman karet di Kongo. Ia kemudian memperhatikan bahwa pohon palem hias di Indonesia ternyata bisa menghasilkan lebih banyak buah daripada yang ditanam di Afrika.

Adalah Hallet pula yang pada tahun 1917 membantu dua pengusaha Perancis mengembangkan perkebunan sawit komersial pertama di Selangor, Malaysia.



Bangunan milik perusahaan perkebunan di Poeloe Radja, Asahan. Foto diambil sekitar tahun 1927.
(Gambar: Nationaal Museum van Wereldculturen)

Hingga 1925, 31.600 hektar lahan sawit telah dibuka di Sumatera. Pada 1936, luasnya telah mencapai 75.000 hektar. Dalam periode 1916-1938, laju perluasan perkebunan sawit hampir menyamai perkebunan karet.

Pengalaman budidaya dan pengolahan karet secara teknis ternyata memang besar pengaruhnya bagi keberhasilan budidaya sawit skala besar di Sumatera. Telah berkembangnya kapitalisme perkebunan sejak 1850-an, terutama era tembakau Deli, juga ikut memberikan iklim investasi perkebunan skala besar yang mendukung.

Ketika permintaan karet alam menurun setelah Perang Dunia I, kelapa sawit telah menjadi pilihan diversifikasi utama. Perusahaan perkebunan, seperti Guthrie, Barlow dan perusahaan Hallet Socfin, menggunakan kembali infrastruktur karet mereka untuk budidaya sawit.

Pada tahun 1939, ada lebih dari 100.000 hektar perkebunan di Indonesia dan Malaysia, di mana Socfin dan Guthrie ketika itu mengendalikan lebih dari 50 persen pasokan minyak sawit global.

SAWIT DI MASA JEPANG



Banyak perusahaan perkebunan Belanda dan Eropa hancur selama periode Perang Dunia II. Foto bangunan di sebuah perkebunan karet di Palembang ini diambil tahun 1947. (Gambar: The British Newspaper Archive)

Pada masa pendudukan Jepang (1942-1945) dan selama Perang Dunia II ekspansi perkebunan sawit di Indonesia bisa dikatakan berhenti total. Selain akibat kerusakan infrastruktur, yang menyulitkan proses pengangkutan, hubungan interasional yang buruk akibat perang juga membuat kegiatan ekspor minyak kelapa sawit jadi mandek.

PERKEBUNAN SAWIT INDONESIA VS MALAYSIA

Pada masa revolusi fisik, banyak perkebunan milik asing mangkrak tak beroperasi. Beberapa bahkan jadi sasaran aksi pejuang kemerdekaan. Situasi itu telah membuat iklim industri perkebunan di Indonesia jadi tidak stabil.

Situasi sebaliknya terjadi di Malaysia. Setelah Perang Dunia II, pemerintah Inggris berkomitmen untuk hanya membeli pasokan minyak sawit dari Malaysia, yang segera mendukung pemulihan industri sawit di negara itu.

Setelah merdeka pada 1957, pemerintah baru Malaysia juga tetap mendukung investasi asing. Mereka bahkan menggunakan industri sawit untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, terutama melalui program FELDA (Federal Land Development Authority), yaitu program pendistribusikan tanah kepada petani untuk pembangunan.

Setiap pemukim FELDA diberi empat hektar lahan untuk menanam kelapa sawit atau karet, serta lahan kecil untuk menanam sayuran. Model ini telah menjadikan Malaysia sebagai produsen minyak sawit terbesar di dunia pada dekade 1980-an.



Suasana sebuah kampung perkebunan sawit di Kelantan, Malaysia, sesudah Perang Dunia II.

SAWIT DAN TRANSMIGRASI

Karena didukung oleh penelitian ilmiah dan teknologi modern, termasuk dukungan fabrikasi, perkebunan sawit di Sumatera menjadi jauh lebih produktif daripada perkebunan di Afrika. Produktivitasnya bahkan lima kali lebih besar daripada Afrika.

Ekspansi perkebunan di Sumatera ini segera menghadapi kekurangan tenaga kerja yang kemudian ditutupi dengan kerja paksa tenaga buruh dari Jawa serta mendatangkan kuli kontrak dari Cina.

Pada saat bersamaan, untuk menghadapi ledakan populasi serta kemiskinan di Jawa, sejak 1905 pemerintah kolonial juga mulai menerapkan program kolonisasi. Orang-orang tak bertanah dari pulau Jawa kemudian dipindahkan ke Kalimantan dan Sumatera.

Program migrasi dan kolonisasi besar-besaran tadi telah memacu pertumbuhan ekonomi di pesisir Timur Sumatera.

Sesudah Indonesia merdeka, Presiden Soekarno menjadikan transmigrasi sebagai alat untuk mengurangi keragaman etnis, sehingga konflik serta ketegangan antar-etnis bisa dikurangi.

Pada masa Orde Baru, Presiden Soeharto menjadikan program transmigrasi sebagai kunci untuk mencapai swasembada beras. Karena tidak efisien, komoditasnya kemudian diubah jadi sawit.



Kolonis asal Jawa baru turun di Metro, Lampung. Foto sekitar tahun 1939. (Gambar: Tropen Museum)

SAWIT DI ERA SOEKARNO



Bung Karno sedang berbincang dengan para petani.
(Gambar: Setneg)

Dari tahun 1950 hingga 1966, produksi minyak sawit terus menurun. Penurunan ini terjadi karena nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda oleh tentara hanya mengambil alih fisik perusahaan, sementara aspek manajerial dan produksinya gagal dikuasai.

Menurut Benjamin Higgins (1956), industri perkebunan ketika itu menghadapi masalah serius. Hasil panen perkebunan ketika itu hanya tinggal dua pertiga dari tingkat sebelum Perang Dunia Kedua. Dari data yang kini tersedia, ekspor minyak sawit, misalnya, hanya berjumlah 109 ribu ton pada tahun 1960, jauh jika dibandingkan hasil ekspor CPO dan minyak kernel pada 1937 yang mencapai 240 ribu ton.

Dari data, perkebunan sawit Indonesia baru meningkat kembali secara signifikan setelah tahun 1970-an. Hal ini terkait dengan kebijakan pemerintah Orde Baru terhadap sektor pertanian dan perkebunan.

Pemerintah Orde Baru sejak awal telah mendorong pembangunan pertanian dan pada akhir tahun 1970-an mulai mempromosikan pengembangan tanaman perkebunan daripada tanaman pangan.

Pada 1970-an, sekitar 150.000 hektar lahan perkebunan telah dikembangkan. Dengan dukungan dari Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia, jumlah ini tumbuh menjadi 600.000 hektar pada tahun 1985.

Karena program transmigrasi untuk mendorong produksi beras di luar Jawa sebagian besar tidak berhasil, pemerintah Orde Baru kemudian mengalihkan fokusnya ke produksi kelapa sawit. Pergantian komoditas ini dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas program transmigrasi. Akibatnya kelapa sawit kemudian segera jadi komoditas utama pengembangan kawasan transmigrasi dan pedesaan di luar Jawa.

Selama periode 1967 hingga 1997, luas tanam kelapa sawit meningkat 20 kali lipat, meskipun kemudian telah melambat akibat kekeringan (El Nino), penurunan harga minyak sawit mentah dunia, krisis ekonomi, dan kerusuhan sosial pada saat krisis 1997/1998.

Sesudah krisis, industri sawit mulai berkembang lagi. Kebangkitan ini didorong oleh perbaikan kondisi sosial, ekonomi, dan juga iklim yang menjadi lebih baik.



Presiden Soeharto sedang melakukan panen raya.
(Gambar: Setneg)

3 FASE KEBIJAKAN SAWIT DI INDONESIA

McCarthy (2010) membagi kebijakan sawit Indonesia dalam tiga fase, yaitu:

1. Periode pembangunan Orde Baru (akhir 1970-an hingga 1994), yang ditandai dengan intervensi langsung negara;
2. Masa transisi menuju prakarsa swasta melalui model KKPA (1994–1998);
3. Periode ‘Laissez Faire’, yaitu sesudah tahun 1998 hingga sekarang.



Referensi: McCarthy, John F. 2010. *Processes of inclusion and adverse incorporation: oil palm and agrarian change in Sumatra, Indonesia*. Journal of Peasant Studies, 37: 4, 821–850. DOI: 10.1080/03066150.2010.512460.

1. FASE PERTAMA ORDE BARU (1970-1994)

Sejak tahun 1960-an, sesudah proyek nasionalisasi perusahaan-perusahaan perkebunan Belanda, perluasan perkebunan sawit di Indonesia dipimpin oleh perusahaan negara, dalam hal ini Perusahaan Negara Perkebunan (PNP).

Pada tahun 1970-an, dengan dukungan pinjaman dari Bank Dunia, perusahaan-perusahaan ini berubah menjadi Perseroan Terbatas Perkebunan (PTP).

Sejak saat itu, pemerintah menggalakkan ekspansi perkebunan kelapa sawit. Untuk waktu yang cukup lama, pemerintah telah memainkan peran besar dalam mendorong investasi perkebunan kelapa sawit melalui intervensi langsung dalam hal penyediaan layanan, dukungan kelembagaan, perluasan pertanian, akses lahan dan modal, dan berbagai fasilitas lain.

Hingga tahun 1990-an, perusahaan ini menguasai sebagian besar areal perkebunan sawit di Indonesia.



Untuk mendorong perekonomian, sekaligus untuk menarik serta meningkatkan investasi asing, pemerintah juga mendorong lahirnya beberapa perusahaan perkebunan besar swasta (PBS).

Seiring dengan kelahiran PBS ini, pemerintah mulai mengalihkan konsentrasi dari PTP dan memberikan konsesi-konsesi besar kepada PBS.

Namun, program pemberian konsesi kepada PBS ini digulirkan melalui Proyek NES (*Nucleus Estate and Smallholders*), atau yang belakangan lebih dikenal sebagai PIR (Perkebunan Inti Rakyat). Proyek yang diluncurkan pada 1978 ini awalnya didukung oleh World Bank, Asian Development Bank, serta KFW (Kreditanstalt fur Wiederaufbau, Bank Pembangunan Jerman).

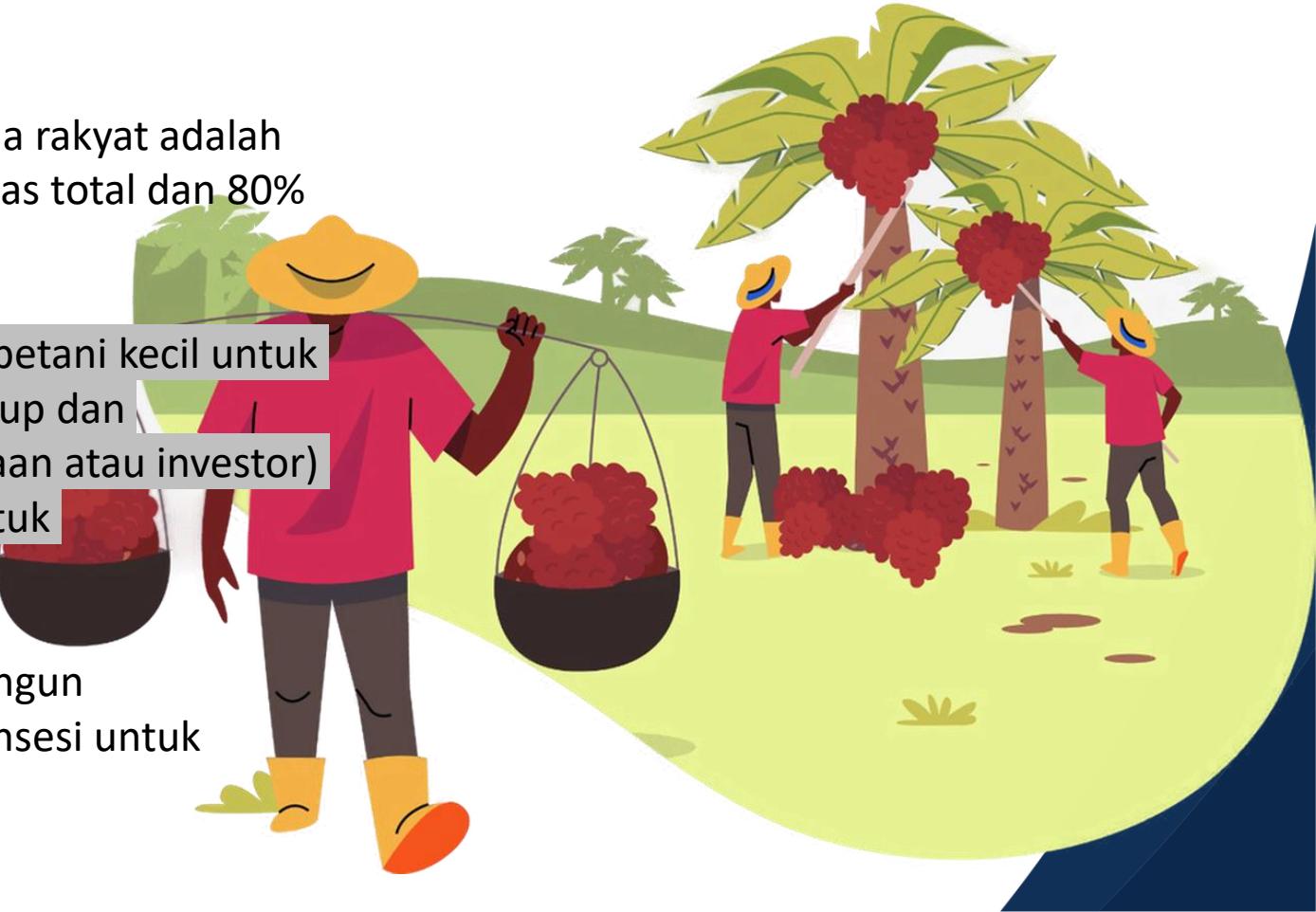


Proyek NES, dan kemudian PIR, berhasil mendorong perkebunan sawit rakyat. Jika pada tahun 1980 luas kebun sawit rakyat hanya sekitar 6000 hektar, lalu menjadi 1,2 juta hektar pada 1982, maka pada 2021 luasnya telah mencapai 4,8 juta hektar.

Dilihat dari luasan, perbandingan kebun inti dan plasma rakyat adalah 20:80, di mana perkebunan inti menguasai 20% dari luas total dan 80% sisanya dimiliki oleh petani kecil/plasma.

Pemerintah memberikan dukungan keuangan kepada petani kecil untuk membangun perkebunan mereka serta membiayai hidup dan perumahannya. Sedangkan, perkebunan inti (perusahaan atau investor) bertanggung jawab untuk layanan penyuluhan dan untuk mengumpulkan dan mengolah tandan buah.

Pemerintah juga memfasilitasi akses ke lahan, membangun infrastruktur, serta memberikan kredit dengan tarif konsesi untuk mendorong perkebunan sawit.



2. FASE KEDUA ORDE BARU (1995-1998)

Di fase kedua ini pemerintah lebih mendorong inisiatif sektor swasta daripada negara, melalui fasilitasi investasi asing langsung dan percepatan pengembangan perkebunan. Orientasi baru ini dibuat sebagai tanggapan atas kritik Bank Dunia yang menilai campur tangan pemerintah dalam pengembangan sawit rakyat terlalu besar.

Bank Dunia menyarankan agar pemerintah meninggalkan pemberian subsidi langsung dan menyerahkan pengembangan perkebunan sawit ke mekanisme pasar. Pemerintah awalnya mengabaikan saran ini. Namun, seiring tekanan dari luar, akhirnya terpaksa mengubah kebijakannya.

Di fase ini pemerintah merumuskan skema baru bernama KKPA (Koperasi Kredit Primer untuk Anggota). Skema ini merupakan model 'kemitraan' swasta-masyarakat yang lebih langsung, dengan perusahaan perkebunan bertanggung jawab atas hampir semua proyek, bekerja langsung dengan petani yang berpartisipasi untuk menyelesaikan masalah lahan, dan memberikan pelatihan dan penyuluhan.

Selama periode ini pintu investasi langsung asing di perkebunan skala besar dibuka. Masyarakat lokal, termasuk pemukiman para transmigran, yang seringkali tidak berhasil melampaui produksi beras dan tanaman subsisten, segera diubah menjadi perkebunan sawit.

Sayangnya, praktik kemitraan semacam ini lebih menguntungkan perusahaan besar. Melalui pola ini, perusahaan besar bisa menguasai hingga 80 persen lahan, sementara petani rakyat hanya mendapat alokasi kecil, sebuah situasi yang berkebalikan dengan kebijakan pada fase sebelumnya.



3. FASE LAISSEZ-FAIRE (1998—)

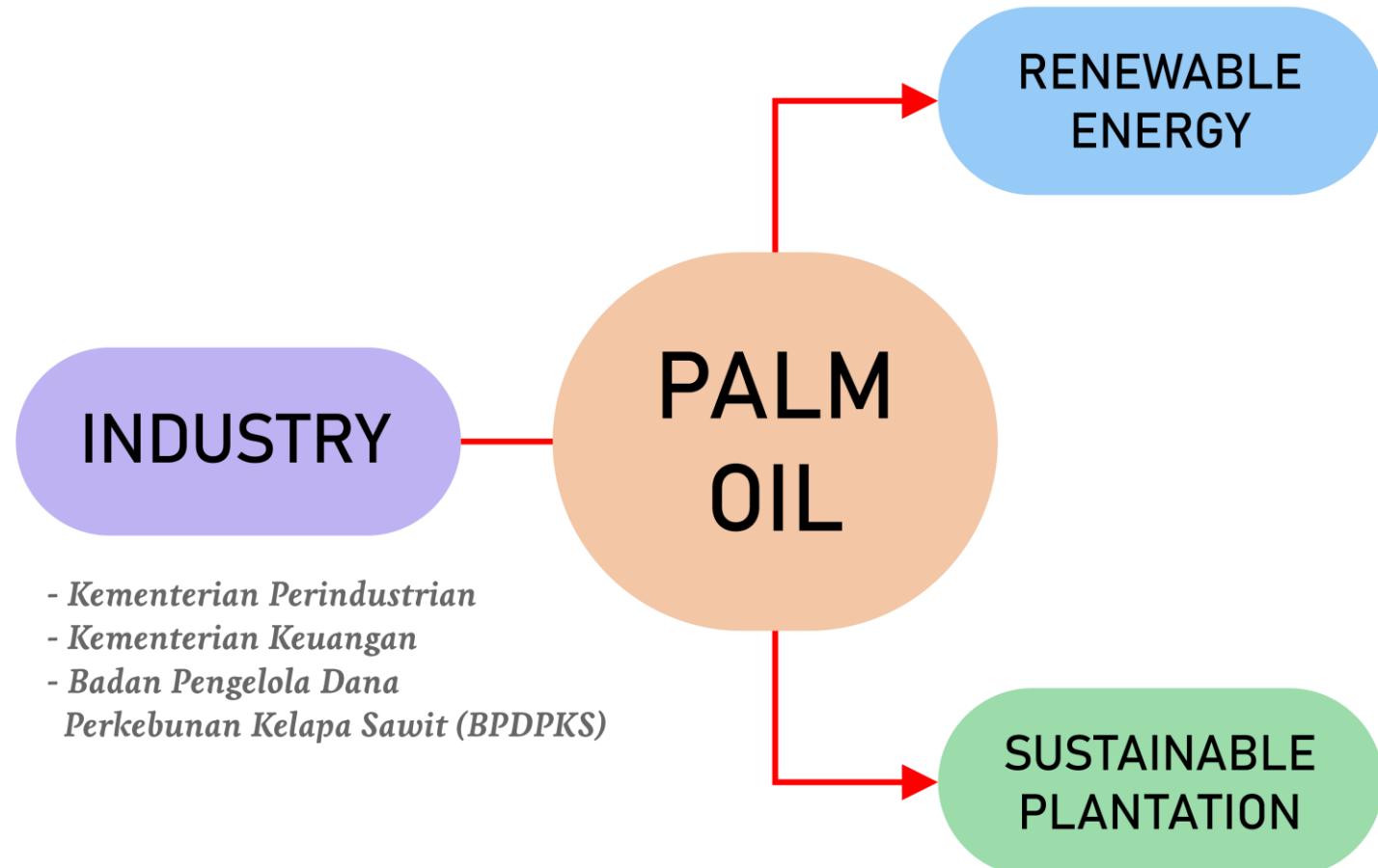
Pada fase ini kebijakan pemerintah ditandai oleh pergeseran ke arah model pembangunan ekonomi neoliberal yang kian digerakkan oleh mekanisme pasar.

Serangkaian perubahan kebijakan disediakan untuk pengembangan perkebunan rakyat di bawah berbagai model kemitraan (lihat Keputusan Menteri Kehutanan dan Perkebunan No. 107/Kpts-II/1999 dan Keputusan Menteri Pertanian No 26/2007). Melalui kebijakan ini perkebunan rakyat yang ada didorong untuk menjalin kemitraan dengan perusahaan besar dan padat modal yang bersedia berinvestasi dalam proyek-proyek kelapa sawit padat karya.

Selama periode ini, petani yang awalnya tergabung dalam skema PIR-Trans berhasil mendapatkan akses teknologi kelapa sawit dan meningkatkan pendapatan mereka. Mereka juga akhirnya dapat mengakses modal investasi.



ISU KEBIJAKAN SAWIT DAN INSTANSI PEMERINTAH YANG MENANGANINYA



- Kementerian Perindustrian
- Kementerian Keuangan
- Badan Pengelola Dana
Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS)

- Kementerian ESDM
- Kementerian Perindustrian
- Kementerian Keuangan
- Badan Pengelola Dana
Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS)

- Kemenko Perekonomian
- Kementerian PPN/Bappenas
- Kementerian Pertanian
- Kementerian Lingkungan Hidup & Kehutanan
- Kementerian Agraria & Tata Ruang
- Kementerian Perdagangan
- Kementerian Dalam Negeri
- Kementerian Luar Negeri
- Kementerian Keuangan
- Kementerian Tenaga Kerja
- Kementerian ESDM
- Kementerian PUPR
- Badan Informasi Geospasial
- Pemerintah Daerah

ARAH DAN TANTANGAN

Tantangan yang dihadapi untuk mendorong program sawit berkelanjutan di Indonesia meliputi: kebutuhan untuk menyelaraskan kebijakan dan tujuan pembangunan dengan keanekaragaman hayati, perubahan iklim dan komitmen pembangunan berkelanjutan; koordinasi berbagai mekanisme sertifikasi; dan terbatasnya kapasitas petani kecil untuk mematuhi standar keberlanjutan.

Di sisi lain, perdagangan global minyak sawit juga diatur dan dipengaruhi oleh rezim kebijakan yang beragam, sehingga seringkali mengarah pada fluktuasi harga yang merugikan produsen.



TANTANGAN



STANDAR GANDA
DAN HAMBATAN
PERDAGANGAN
INTERNASIONAL



KAMPANYE
NEGATIF

KEPEMILIKAN (2021)	LUAS LAHAN (juta ha)	PRODUKSI (juta ton)	RASIO
Perkebunan Swasta	7,3 (58%)	30,7	1:4,2
Perkebunan Rakyat	4,8 (38%)	16,8	1:3,5
Perkebunan Negara	0,506 (4%)	2,2	1:4,4

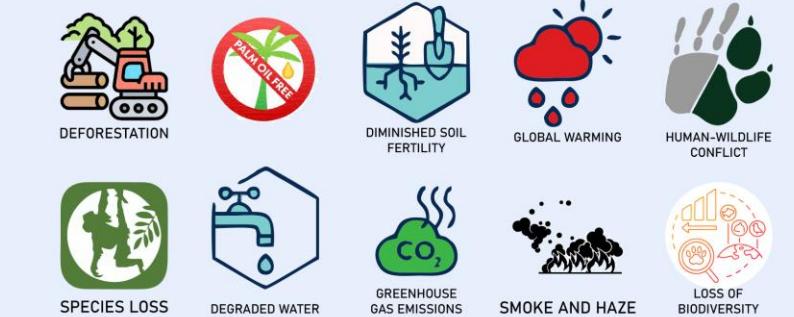
Minyak sawit memiliki standar yang lebih banyak dan kaku daripada minyak nabati lainnya (RSPO, RSB, ISCC, SAN, MSPO)



Hambatan Tarif & Non-Tarif



EU RED II Policy



KESEMPATAN

AKUMULASI PEREMAJAAN SAWIT RAKYAT (PSR)

Luas Lahan (ha)	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dana Tersalur (Rp miliar)	254	3.562	16.171	106.662	200.695	242.907	273.666



GROWTH
OPPORTUNITY



Sejak dibentuk pada 2009 oleh pemerintah Indonesia, ISPO kini mulai diakui oleh Europe Sustainable Palm Oil (ESPO) sebagai sertifikasi untuk usaha minyak sawit berkelanjutan. ISPO ditujukan untuk melakukan standarisasi perkebunan kelapa sawit, mempromosikan daya saing dan penerimaan atas produk sawit Indonesia, serta mendukung pengurangan emisi rumah kaca.



PENDEKATAN BILATERAL



CPOPC
Council of Palm Oil
Producing Countries

Sejak didirikan pada 2015, CPOPC dimaksudkan untuk melakukan standarisasi keberlanjutan, mengkoordinasikan produksi, serta mendukung pengembangan industri minyak sawit di negara-negara produsen sawit.

PENDEKATAN MULTILATERAL & MULTI-FORUM





TERIMA KASIH

