

## Standar publik dan swasta untuk industri kelapa sawit berkelanjutan

### Hambatan kepatuhan yang dihadapi petani swadaya di Indonesia

George C. Schoneveld, Idsert Jelsma, Heru Komarudin, Agus Andrianto, Beni Okarda dan Dian Ekowati

#### Pesan kunci

- Banyak petani sawit swadaya terancam terasingkan dari pasar formal lantaran kurangnya kapasitas teknis dan/atau sumber daya untuk memenuhi standar berkelanjutan yang ditetapkan sektor publik dan swasta.
- Penting untuk memahami jenis hambatan yang dihadapi oleh berbagai jenis petani agar intervensi untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut bisa tepat sasaran.
- Laporan singkat ini menyajikan temuan awal tentang tantangan yang dihadapi petani sawit di Riau, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Barat dalam mengembangkan kebunnya secara berkelanjutan, legal, dan dengan tingkat produktivitas yang tinggi.
- Penelitian menggambarkan bagaimana terjadinya perluasan perkebunan di daerah-daerah bukaan baru sering kali lebih dipicu oleh petani bermodal investasi besar yang berasal dari luar provinsi dan tidak mengelola kebunnya sendiri, dari pada oleh petani kecil (misalnya dengan kepemilikan lahan kurang dari 3 ha) yang umumnya bergantung pada tenaga kerja rumah tangga.
- Temuan-temuan ini menunjukkan bagaimana isu legalitas—terutama yang dihadapi oleh para petani sawit kegiatannya lebih menyerupai perusahaan—menjadi tantangan yang paling berat dalam memenuhi standar kepatuhan.

#### Pendahuluan

Petani sawit telah menjadi kelompok produsen dominan di Indonesia, mencapai sekitar 40,8% dari total luas lahan sawit di Indonesia (DJP 2015). Sebagian besar petani kecil beroperasi swadaya—sering kali tanpa bantuan teknis dan dukungan dari produsen perusahaan dan di luar jangkauan pantauan pemerintah. Sebagian besar kegiatan petani kurang tertata dan kurang mendapat dukungan. Akibatnya, produktivitas perkebunan petani swadaya menjadi rendah, dan cenderung usaha budidayanya juga beroperasi tanpa izin dan kebun-kebun mereka berada pada lahan yang secara hukum tidak diperbolehkan untuk budidaya sawit.

Sebelumnya upaya-upaya untuk mendorong peningkatan produksi petani kecil masih sangat terbatas. Namun, baru-baru ini bermunculan standar berkelanjutan yang

diinisiasi sektor swasta (misalnya, komitmen terhadap nol-deforestasi, *Roundtable on Sustainable Palm Oil* [RSPO]) dan standar publik (misal, *Indonesian Sustainable Palm Oil* [ISPO]). Keberadaan standar-standar tersebut mengancam tersingkirnya petani sawit dari pasar formal jika hambatan dalam memenuhi standar kepatuhan tidak ditangani dengan baik, dan jika aspek ekonomi, sosial, dan lingkungan tidak diperhatikan.

Banyak petani kecil harus memformalkan kegiatan dan meningkatkan praktik produksi mereka untuk memenuhi ambang batas kepatuhan minimum. Namun, banyak dari mereka yang menghadapi kendala sumber daya dan kapasitas, serta kurang kesiapan untuk memenuhi prasyarat legalitas. Akibatnya, tanpa dukungan dari pihak luar, kemungkinan yang terjadi adalah banyak petani yang gagal memenuhi standar kepatuhan.

Besar dan sifat hambatan kepatuhan yang dihadapi petani dengan beragam jenis kategorinya, belum sepenuhnya dipahami. Kurangnya dasar pengetahuan yang komprehensif tentang karakteristik petani dan tantangan yang dihadapinya menjadi kendala dalam menciptakan formula intervensi yang tepat untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Demi mengakomodasi kebutuhan akan pengetahuan tersebut, CIFOR melakukan penelitian di tiga provinsi di Indonesia mengenai tantangan keberlanjutan, legalitas, dan produktivitas petani swadaya. Dalam laporan singkat ini kami menyajikan temuan awal dan rekomendasi kebijakan dari penelitian ini. Penekanannya adalah pada tantangan legalitas, seperti temuan awal kami, yang menjadi kendala utama yang dihadapi petani dalam memenuhi standar kepatuhan.

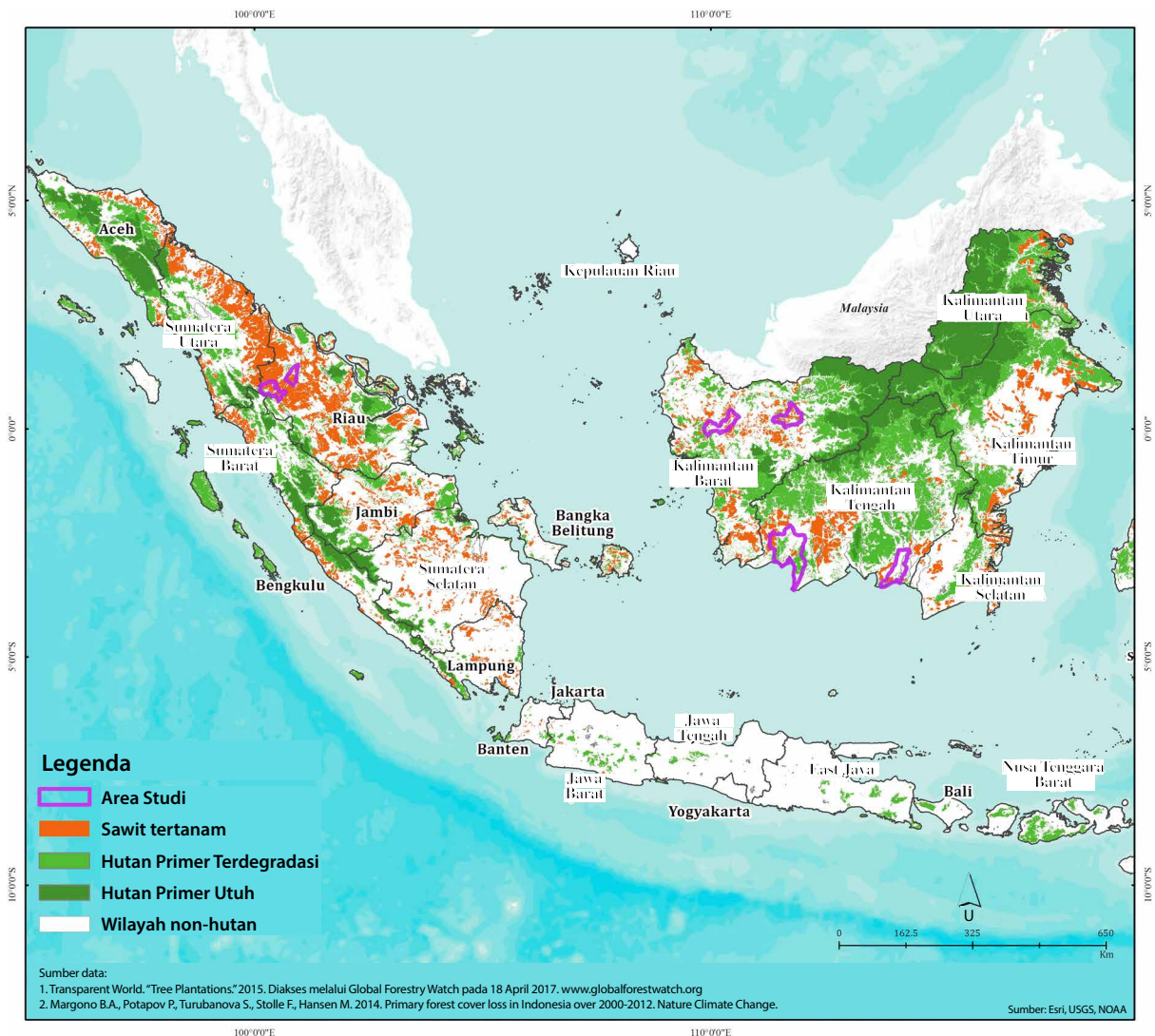
## Metode

Sejak 2014, kegiatan penelitian terfokus di tiga provinsi dengan keberadaan perkebunan sawit swadaya yang cukup dominan: Riau, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Barat. Secara kolektif, perkebunan rakyat di ketiga provinsi mencakup sekitar 32,9%

luas perkebunan rakyat di Indonesia. Dua bentang alam terpisah dengan kehadiran petani swadaya dalam jumlah yang signifikan dipilih di setiap provinsi (Gambar 1). Hal tersebut ditentukan melalui pemetaan perkebunan rakyat swadaya menggunakan interpretasi foto dari citra satelit *Google Earth* dan *Spot 7*, serta validasi di lapangan.

Guna menangkap keragaman geografi, bentang alam terpilih di setiap provinsi diharapkan dapat mewakili dua ekstrem pada kurva transisi hutan. Di daerah pertanian yang sudah mapan, deforestasi telah terjadi beberapa dekade yang lalu, dan sering kali tidak terkait dengan sawit. Di daerah perbatasan, deforestasi terjadi lebih baru, sehingga kelapa sawit kemungkinan memainkan peran penting.

Petak milik petani kecil kemudian dipilih melalui sampling spasial acak. Di semua bentang alam, sekitar 4.500 petak menjadi sasaran penilaian cepat. Sub-populasi dari 1.300 petani dan lahannya disurvei dengan lebih mendalam. Kegiatan survei tersebut telah selesai di Riau, hampir selesai di Kalimantan Tengah, dan sedang berlangsung di Kalimantan Barat.



Gambar 1. Lokasi studi



Kebun sawit di Kalimantan Tengah (Foto oleh Heru Komarudin)

## Hasil

### Distribusi petani

Hasil awal menegaskan bahwa petani swadaya merupakan populasi yang sangat heterogen dan berbeda signifikan di seluruh bentang alam. Data dari Riau dan Kalimantan Tengah, misalnya, dengan jelas menunjukkan bahwa kebun sawit di daerah perbatasan rata-rata jauh lebih besar (5,6–9,1 ha) daripada di daerah pertanian yang sudah mapan (2,1–3,0 ha) (Gambar 2 dan 3).

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, usaha budidaya tanaman kebun dengan luas lahan melebihi 25 ha wajib memiliki izin usaha perkebunan. Temuan penelitian menemukan bahwa petani dengan penguasaan luasan tersebut mencapai 30%–60% dari luas perkebunan rakyat di daerah perbatasan, sementara hanya 5%–12% saja di daerah pertanian yang sudah mapan.

Sejumlah besar petani dengan penguasaan lahan kecil (misalnya kurang dari 3 ha) masih ditemukan di daerah perbatasan. Namun, mereka cenderung tidak berkontribusi terhadap perubahan penggunaan lahan yang berpotensi merusak lingkungan dibandingkan dengan petani dengan penguasaan luas lebih besar; seringkali mereka lebih cenderung terkonsentrasi di area bentang alam perbatasan yang sudah berkembang. Di Kalimantan Tengah, misalnya, perkebunan rakyat di lahan gambut (58,7% dari sampel) hampir tiga kali lebih besar dari pada kebun yang berada di tanah mineral.

Demikian pula, besarnya petani yang berpotensi membuka hutan untuk membangun kebun sawit (31,2% dari sampel) jumlahnya dua kali lebih besar jika dibandingkan dengan petani yang membuka sawit dari, misalnya, lahan pertanian, lahan kosong, atau karet.<sup>1</sup> Infrastruktur dan pasar sawit kurang

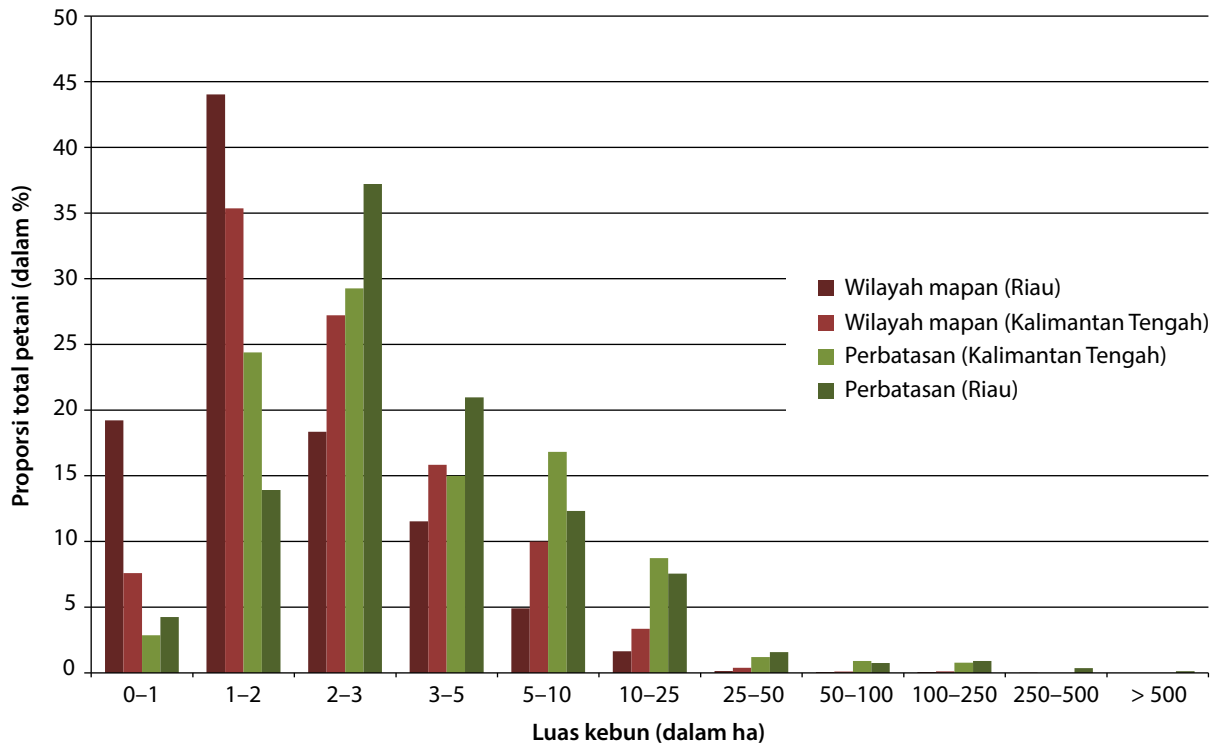
berkembang di daerah perbatasan, dan biaya membangun kebun juga relatif tinggi (terutama jika harus membuka hutan dan/atau menanam di lahan gambut yang lokasinya sulit dijangkau). Akibatnya, para petani yang tertarik ke perbatasan cenderung lebih bermodal, dengan jiwa wirausaha yang lebih besar, dan lebih paham soal jual beli lahan dengan segala kompleksitasnya di daerah-daerah tersebut.

### Karakter petani

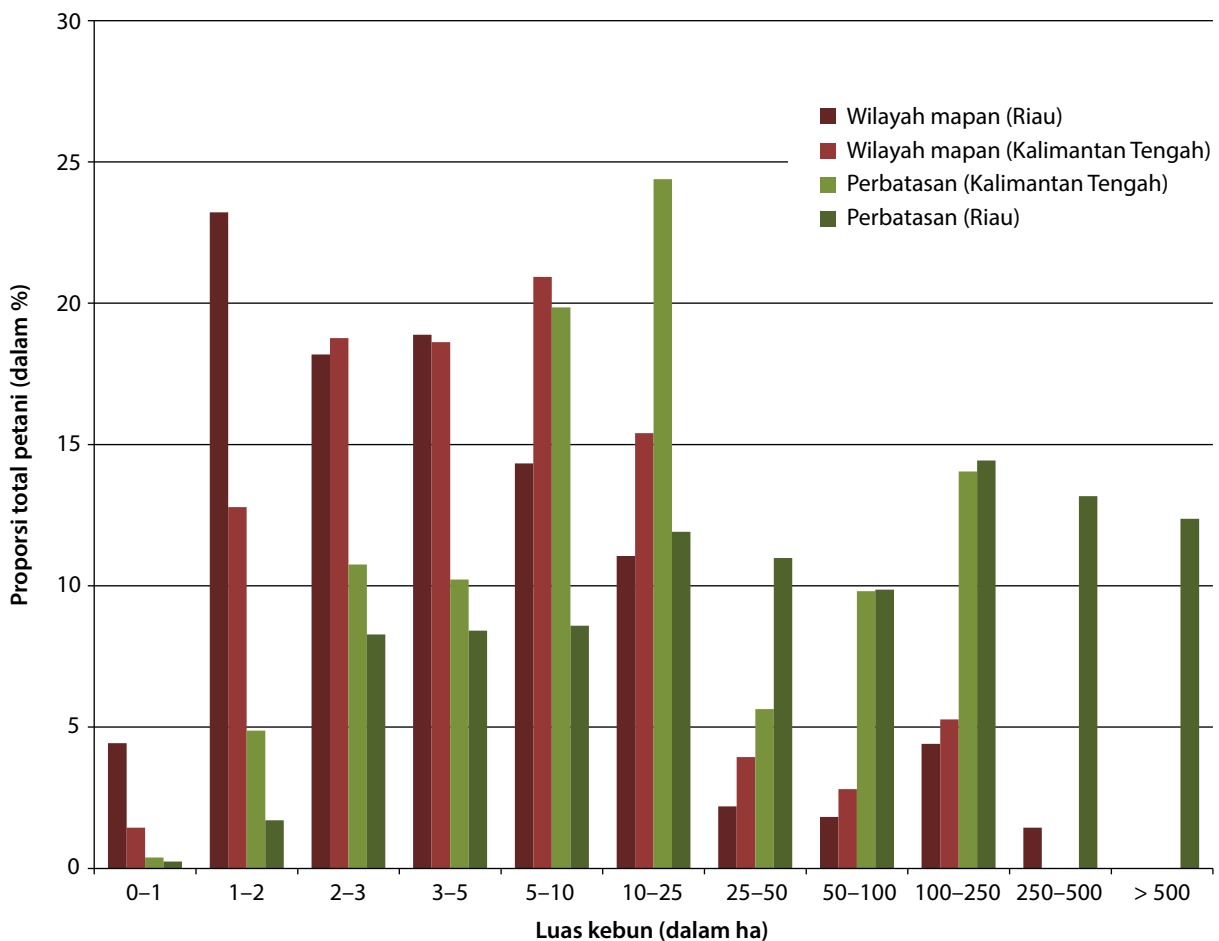
Dari keempat bentang alam, mayoritas petani berasal dari luar provinsi tempat mereka membangun kebun. Ini menggambarkan peran penting modal dan pelaku-pelaku dari luar wilayah dalam mendorong ekspansi kebun sawit di Indonesia. Petani etnis Jawa dan Melayu cenderung dominan di sebagian besar bentang alam. Namun, petani etnis Jawa cenderung lebih kecil, hal ini mencerminkan demografi yang dicirikan transmigrasi yang datang ke wilayah provinsi tersebut melalui program transmigrasi.

Lebih dari 90% petani dengan luas lahan kurang dari 3 ha bertempat tinggal di sekitar perkebunan (misalnya, dalam desa sekitar) dan aktif terlibat mengelola kebunnya. Mayoritas petani dengan penguasaan lahan yang lebih besar, yang seharusnya memiliki izin usaha perkebunan, bertempat tinggal di daerah perkotaan di luar kabupaten lokasi perkebunan. Sebab itu, kemungkinannya, kebanyakan dari jenis petani ini tidak terlibat langsung mengelola kebunnya sehari-hari. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perkebunan mereka hampir seluruhnya dipelihara oleh buruh tani. Ini menjadi catatan betapa banyaknya petani jenis ini yang tidak memenuhi definisi legal ataupun definisi umum mengenai petani (misalnya, petani yang utamanya bergantung pada tenaga kerja rumah tangga). Berbeda dengan banyak petani kecil yang hidupnya sangat tergantung pada hasil sawit, para petani dengan penguasaan lahan yang lebih besar memanfaatkan bisnis sawit untuk tujuan investasi (dan kadang spekulasi lahan). Biasanya, mereka juga memiliki usaha yang tidak terkait dengan pertanian dan/atau terlibat dalam pekerjaan kerah putih.

<sup>1</sup> Petani yang mungkin mempunyai peran terhadap deforestasi adalah mereka yang lahannya diperoleh sebelum terjadinya deforestasi dan kebun sawitnya dibangun dalam dua tahun setelah deforestasi.



Gambar 2. Distribusi luas kebun terhadap proporsi total petani



Gambar 3. Distribusi luas kebun terhadap proporsi total area

## Tantangan legalitas

Di Kalimantan Tengah, hanya 11,1% petani dengan lebih dari 25 ha telah mendapatkan izin usaha perkebunan untuk budidaya (IUP-B). Hanya 2,7% dari kelompok tersebut, dengan lahan kurang dari 25 ha, telah memiliki surat tanda daftar usaha perkebunan (STD-B). Petani dengan kepemilikan lebih besar sering kali enggan mengajukan permohonan izin usaha karena khawatir lebih banyak diawasi .

Pemerintah kabupaten berperan penting mendorong agar perkebunan sawit rakyat dapat tersertifikasi. Namun, dalam praktiknya, pemerintah kabupaten tidak memiliki sumber daya dan kemampuan untuk menjalankan tugas tersebut. Selain itu, banyak petani yang secara teknis tidak memenuhi syarat untuk memenuhi standar sertifikasi karena tidak memiliki legalitas lahan berhubung kebunnya berada di dalam kawasan hutan dan bukan di APL (Area Penggunaan Lain).

Hampir tiga perempat dari petani sawit di daerah pertanian yang telah lama berdiri, berlokasi di APL. Namun, di perbatasan, sebagian besar kebun sawit petani berada di dalam kawasan hutan (Gambar 3). Rata-rata petani dengan kebun di dalam kawasan hutan, di tiap bentang alam, antara dua hingga lima kali lebih besar dibandingkan dengan yang berlokasi di APL. Tingkat kemungkinan keberadaan kebun di APL menurun tajam seiring meningkatnya ukuran lahan pertanian (Gambar 4).

Hal tersebut menunjukkan bagaimana perambahan ke kawasan hutan lebih mungkin dimotivasi oleh strategi akumulasi daripada strategi berdasarkan kebutuhan. Lahan semacam itu biasanya diakses melalui jaringan kompleks aktor publik dan swasta, yang biasa disebut sebagai 'mafia darat'. Di Riau, 79,8% petani dengan kebun di kawasan hutan berhasil memperoleh berbagai jenis surat tanah resmi meskipun tidak memenuhi syarat. Kejadian ini menunjukkan peran penting mekanisme

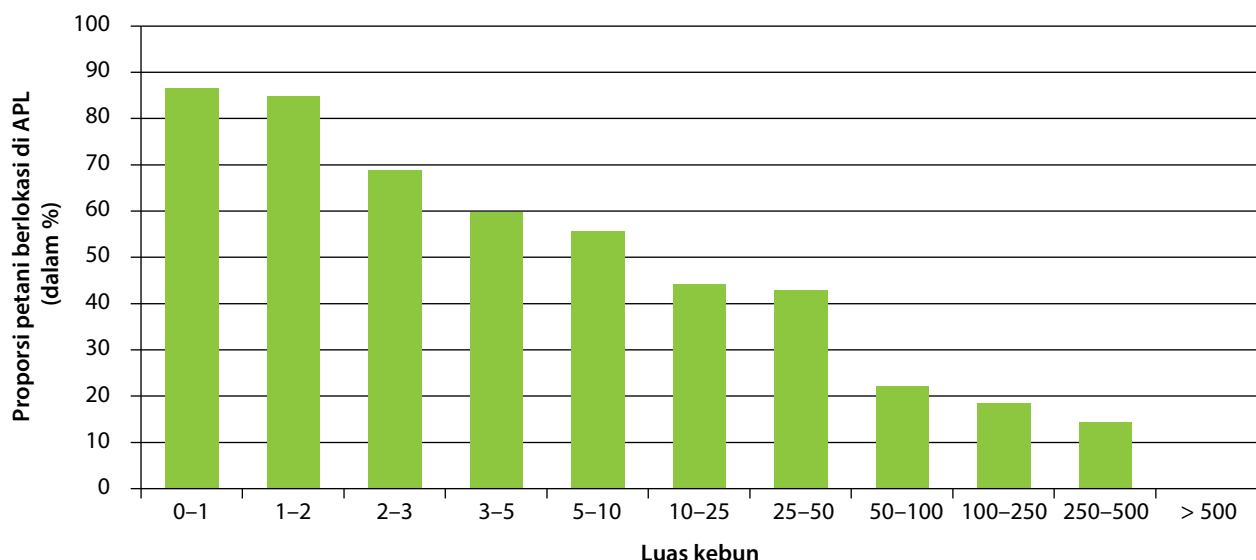
akses lahan – di luar aturan hukum yang ada - yang memicu perluasan di wilayah perbatasan.

Praktik produksi tidak secara menyeluruh dikaji dalam penelitian ini. Namun, disamping meluasnya penggunaan bibit yang tidak bersertifikat, praktik produksi bukan merupakan faktor penentu utama kepatuhan petani terhadap standar. Sebaliknya, hasil penelitian menunjukkan bahwa masalah formalisasi dan legalitas merupakan yang paling penting untuk diselesaikan agar petani bisa memenuhi ketentuan standar ISPO dan RSPO.

Mayoritas petani dengan penguasaan lahan kecil kadang-kadang tidak memiliki surat bukti legalitas lahan dan surat tanda daftar usaha budidaya tanaman perkebunan. Namun, dengan dukungan yang tepat, mereka dapat dengan mudah menjadi patuh terhadap standar publik dan swasta. Biasanya para petani dengan penguasaan lahan di dalam kawasan yang lebih besarlah yang berada di dalam kawasan hutan, yang berisiko tersingkir dari pasar formal.

Peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan tahun 2014 memberi peluang petani yang kebunnya berada di dalam kawasan untuk memperoleh hak jika penguasaannya sudah lebih dari 20 tahun. Pada prinsipnya, ketentuan tersebut dapat menguntungkan petani. Namun, hasil penelitian menunjukkan hanya sedikit saja petani yang dapat memanfaatkan kebijakan ini. Misalnya, tidak ada satupun petani dari sampel di Riau, dan hanya 1,8% dari total sampel petani di Riau yang penguasaan kebunnya di dalam kawasan hutan telah lebih dari 20 tahun.

Sesuai ISPO, nantinya petani swadaya dengan luas kebun yang menurut ketentuan harus disertai izin usaha perkebunan. Mereka harus memenuhi kriteria yang jauh lebih ketat yang berlaku untuk perkebunan perusahaan skala besar. Bagi sebagian besar petani tersebut, biaya yang dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan usahanya mungkin berada di luar kemampuan mereka.



Gambar 4. Proporsi petani yang berlokasi di APL, berdasarkan luas kebun

## Rekomendasi

Analisis data awal penelitian CIFOR yang saat ini masih tentang petani sawit swadaya menghasilkan beberapa hal penting yang relevan dengan perdebatan tentang standar berkelanjutan bagi petani. Secara khusus, kami merekomendasikan:

- Dalam menjalankan program sertifikasi tanah dan perkebunan, pemerintah perlu memberikan prioritas kepada pelaku usaha perkebunan skala kecil yang sumber daya dan kapasitasnya terbatas dalam rangka memformalkan kegiatan mereka.
- Mengalokasikan lebih banyak sumber daya untuk menginventarisasi kebun-kebun kelapa sawit yang berada di kawasan hutan, mengingat besarnya luasan perkebunan sawit petani di dalamnya. Ke depan, petani dengan kepemilikan lahan di kawasan tersebut dikhawatirkan tidak akan dapat memenuhi standar ISPO, memperoleh manfaat dari kebijakan alih status kawasan hutan atau menerima bantuan teknis dan keuangan.
- Dalam menjalankan kebijakan perubahan peruntukan kawasan hutan, perhatian perlu lebih diberikan pada keberadaan petani, agar mereka memperoleh manfaat dan tidak tersingkir. Kawasan-kawasan hutan yang sudah terdegradasi dan potensinya rendah untuk direhabilitasi bisa dipertimbangkan untuk dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan.
- Perlu didorong agar praktik-praktik alokasi lahan di daerah perbatasan bisa lebih transparan dan akuntabel,

serta perlu ada sistem insentif yang akan mendorong penegakan peraturan-peraturan terkait kawasan hutan.

- Meningkatkan koordinasi antar berbagai organisasi masyarakat sipil yang mendorong formalisasi petani swadaya agar bisa lebih bersinergi dan fokus pada prioritas peningkatan kemampuan petani. Ini juga terkait dengan perlunya harmonisasi banyaknya kegiatan-kegiatan pemetaan petani, yang cenderung mengadopsi pendekatan yang berbeda tetapi dengan lokasi geografis yang sama, dan hasil-hasilnya tidak dapat diakses oleh organisasi lain.

## Ucapan terima kasih

Penelitian ini didanai oleh United States Agency for International Development melalui Proyek Governing Oil Palm Landscapes for Sustainability (GOLS), dan Departemen Pembangunan Internasional Inggris Program Hibah KNOWFOR kepada CIFOR. Penelitian ini merupakan bagian dari Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon, dan Wanatani (CRP-FTA). Penelitian ini didukung oleh Donor Dana CGIAR. Untuk daftar donor Dana, silakan lihat: [www.cgiar.org/funders/](http://www.cgiar.org/funders/)

## References

DJP. 2015. *Kelapa Sawit 2014-2016*. Jakarta, Indonesia: Statistik Perkebunan Indonesia, Direktorat Jenderal Perkebunan 69.



**PROGRAM  
PENELITIAN PADA  
Hutan, Pohon dan  
Wanatani**

Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon, dan Wanatani (FTA) adalah penelitian terbesar di dunia dalam program pembangunan guna meningkatkan peran hutan, pohon, dan wanatani dalam pembangunan berkelanjutan dan ketahanan pangan, serta untuk mengatasi perubahan iklim. CIFOR memimpin FTA dalam kemitraan dengan Bioversity International, CATIE, CIRAD, ICRAF, INBAR dan TBI.



[cifor.org](http://cifor.org)

[forestsnews.cifor.org](http://forestsnews.cifor.org)



### Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

CIFOR meningkatkan kesejahteraan manusia, kesetaraan dan integritas lingkungan dengan melakukan penelitian inovatif, mengembangkan kapasitas para mitra dan terlibat secara aktif dalam dialog dengan semua pemangku kepentingan untuk memberi masukan terhadap berbagai kebijakan dan praktik yang memengaruhi hutan dan masyarakat. CIFOR merupakan bagian dari Pusat Penelitian CGIAR, dan memimpin Program Penelitian CGIAR pada Hutan, Pohon dan Wanatani (FTA). Kantor pusat kami berada di Bogor, Indonesia, dengan kantor wilayah di Nairobi, Kenya, Yaounde, Kamerun, dan Lima, Peru.

