



# Evaluasi Kebijakan Perkebunan Kelapa Sawit

Komisi Pengawas Pesaingan Usaha  
Republik Indonesia

# **POSITION PAPER KPPU TERHADAP PERKEMBANGAN PERKEBUNAN KELAPA SAWIT**

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Luas Areal perkebunan sawit di Indonesia terus bertumbuh dengan pesat, demikian pula produksi dan ekspor minyak sawitnya. Luas areal tanaman kelapa sawit meningkat dari 290 ribu Ha pada tahun 1980 menjadi 5.9 juta hektar pada tahun 2006 atau meningkat 20 kali lipat. Dalam kurun waktu yang sama, produksinya, berupa CPO (minyak kelapa sawit mentah) dan CPKO (minyak inti sawit mentah), meningkat 17 kali lipat dari 0,85 juta ton menjadi 14,4 juta ton. Indonesia saat ini produsen minyak sawit (CPO) kedua terbesar dan diprediksikan tahun 2010 (bahkan pemerintah menargetkan tahun 2008) nomor satu di dunia, melampaui Malaysia.

Pangsa produksi minyak sawit Indonesia saat ini kurang lebih sebesar 36 persen dari total produksi dunia, sedangkan Malaysia telah mencapai kontribusi sebesar 47 persen<sup>1</sup>. Sehingga secara bersama-sama, Indonesia dan Malaysia praktis menguasai 83 persen produksi dunia.

Prospek pasar minyak sawit diprediksikan masih akan sangat cerah, antara lain karena masih tingginya permintaan dunia. Konsumsi dunia rata-rata tumbuh 8 persen per tahun, bahkan beberapa tahun terakhir, jauh di atas kemampuan produksi sehingga harga dipastikan akan terus meningkat.

Berbeda dengan Malaysia, peluang Indonesia untuk menggenjot produksi masih sangat besar, terutama dengan ketersediaan lahan, kesesuaian iklim, ketersediaan tenaga kerja relatif murah yang melimpah, serta biaya pembangunan dan perawatan per hektar yang juga lebih murah.

Demikian menariknya prospek pasar dan masih relatif terbukanya potensi pasar produksi kelapa sawit di Indonesia, telah membawa dampak terhadap semakin ketatnya tingkat persaingan di sektor bersangkutan. Persaingan antara pabrik kelapa sawit (selanjutnya disebut PKS ) yang memiliki kebun dengan PKS tanpa Kebun adalah salah satu bentuk imbas dari reaksi pasar dalam pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit.

---

<sup>1</sup> *Sri Hartati Samhadi, 'Ironi Sawit dan Ambisi Nomor Satu Dunia', Harian Kompas, Sabtu, 25 Februari 2006*

Kehadiran PKS tanpa kebun di satu sisi telah memberikan alternatif pasar bagi petani ataupun pekebun sawit untuk mendapatkan tingkat harga yang baik. Sedangkan disisi lain, kehadiran PKS tanpa kebun diduga telah mengganggu pasar secara signifikan bahkan berpotensi mengarah pada bentuk persaingan tidak sehat karena telah mengakibatkan terganggunya pasokan bahan baku bagi PKS yang memiliki kebun.

Semakin meruncingnya tingkat persaingan di pasar produksi pengolahan kelapa sawit tersebut, telah menyebabkan Departemen teknis terkait dan pemerintah di beberapa daerah secara langsung melakukan intervensi. Beberapa bentuk regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah diantaranya adalah Permentan No. 395/Kpts/OT.140/11/2005 tentang Pedoman Penetapan Harga TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun dan Permentan No. 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Di samping itu, seperti terjadi di Propinsi Jambi, pemerintah daerah dalam hal ini Gubernur Jambi cq. Dinas perkebunan Propinsi Jambi telah melakukan upaya-upaya untuk menetapkan keseragaman harga pembelian Tandan Buah Segar baik dari pekebun plasma maupun non-plasma.

## **1.2 Ruang Lingkup Permasalahan**

Mencermati fenomena PKS Tanpa Kebun dan upaya-upaya *responsive* dari pemerintah dan ataupun departemen teknis di sektor industri perkebunan kelapa sawit sebagaimana diuraikan pada bagian latar belakang tersebut diatas, maka kegiatan evaluasi kebijakan yang dilakukan oleh KPPU saat ini akan difokuskan pada permasalahan:

1. Bagaimanakah keragaan dan kinerja pasar usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia?
2. Bagaimanakah potensi dampak regulasi yang berlaku dalam usaha perkebunan kelapa sawit terhadap keragaan dan kinerja pasar?

## **1.3 Tujuan**

Adapun Tujuan yang diharapkan dari kegiatan evaluasi kebijakan ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi keragaan dan kinerja pasar usaha perkebunan kelapa sawit di Indoensia;

2. Mengidentifikasi regulasi yang berlaku dalam usaha perkebunan kelapa sawit di Indonesia serta menganalisis potensi dampaknya terhadap keragaan dan kinerja pasar sektor bersangkutan.

#### 1.4 Metodologi

Struktur dan kelembagaan industri kelapa sawit dipengaruhi setidaknya oleh tiga faktor utama, yaitu : (i) karakteristik komoditas; (ii) kondisi permintaan dan penawaran komoditas yang bersangkutan, dan (iii) kebijakan Pemerintah.

Dalam kerangka fikir *structure, conduct and performance*, struktur dan kelembagaan industri menentukan kondisi persaingan usaha, yang pada gilirannya berpengaruh terhadap kinerja berupa efisiensi dan kesejahteraan masyarakat. Untuk menemukan jawaban terhadap permasalahan yang dirumuskan dan tujuan yang ingin dicapai sebagaimana tersebut di atas, ditempuh dua pendekatan:

1. **Studi Pustaka.** Studi ini dilaksanakan untuk mendapatkan gambaran atau potret industri kelapa sawit secara menyeluruh terutama terkait dengan kebijakan pemerintah dalam pengembangan dan pengusahaan perkebunan kelapa sawit, struktur dan kinerja pasar perkebunan kelapa sawit serta serta isu-isu pokok yang muncul seputar pengusahaan perkebunan kelapa sawit.
2. **Studi Lapangan.** Berbekal potret industri dari studi pustaka, ditempuh langkah kedua, yaitu studi lapang melalui metode pengamatan langsung, wawancara dengan berbagai narasumber, serta FGD (*Focus Group Discussion*) dengan *stakeholder* di daerah. Dari studi lapang diharapkan dapat diperoleh: (a) realitas seputar kontroversi keberadaan dan operasionalisasi PKS tanpa kebun pada kasus *excess demand* maupun *excess supply* pasar tandan buah segar kelapa sawit dan (b) kondisi dan proses-proses yang terjadi dalam PIR, seperti bentuk kemitraan plasma-inti dan penetapan harga tandan buah segar kelapa sawit.

## **BAB II TENTANG KELAPA SAWIT**

### **2.1 KOMODITAS KELAPA SAWIT**

#### **2.1.1 Sejarah Kelapa Sawit di Indonesia**

Kelapa sawit (*Elaeis*) termasuk golongan tumbuhan palma. Sawit menjadi populer setelah Revolusi Industri pada akhir abad ke-19 yang menyebabkan permintaan minyak nabati untuk bahan pangan dan industri sabun menjadi tinggi.

Kelapa sawit di Indonesia diintroduksi pertama kali oleh Kebun Raya pada tahun 1884 dari Mauritius (Afrika). Saat itu Johannes Elyas Teysmann yang menjabat sebagai Direktur Kebun Raya. Hasil introduksi ini berkembang dan merupakan induk dari perkebunan kelapa sawit di Asia Tenggara. Pohon induk ini telah mati pada 15 Oktober 1989, tapi anaknya bisa dilihat di Kebun Raya Bogor.

Kelapa sawit di Indonesia baru diusahakan sebagai tanaman komersial pada tahun 1912 dan ekspor minyak sawit pertama dilakukan pada tahun 1919. Perkebunan kelapa sawit pertama dibangun di Tanahitam, Hulu Sumatera Utara oleh Schadt seorang Jerman pada tahun 1911.

Pada awalnya, pelaku usaha kelapa sawit terbatas pada perusahaan asing berskala besar dan terintegrasi antara budidaya, pengolahan Pabrik Kelapa Sawit (PKS), dan pemasaran hasilnya. Hal ini berlangsung hingga periode awal Republik. Sekitar 1958, beberapa perusahaan Belanda dinasionalisasikan dan diambil alih sebagai Perusahaan Perkebunan Negara. Rakyat menjadi pelaku usaha perkebunan kelapa sawit baru sekitar tahun 1980 dengan dikembangkannya program PIR (Perkebunan Inti Rakyat) dalam rangka program akselerasi pembangunan perkebunan. Terdapat beberapa versi PIR sesuai dengan sasaran dan sumber pendanaannya, seperti PIR-BUN atau NES (Nucleus Estate and Smallholder), PIR-TRANS dan PIR-KKPA telah mempercepat perkembangan usaha perkebunan rakyat ini.

Perkembangan kelapa sawit rakyat ini dapat dikatakan fenomenal. Berawal pada tahun 1980, dalam sepuluh tahun pertama mencapai sekitar 300 ribu Ha, sepuluh tahun berikutnya mencapai sejuta hektar lebih, dan kini telah

mencapai lebih dari 1,8 juta hektar. Dari luas areal kelapa sawit rakyat ini, disamping perkebunan plasma, sebagian besar adalah perkebunan swadaya yang berinvestasi menggunakan dana sendiri atau pinjaman, termotivasi oleh pengalaman sukses petani lain serta prospek bisnis yang cerah.

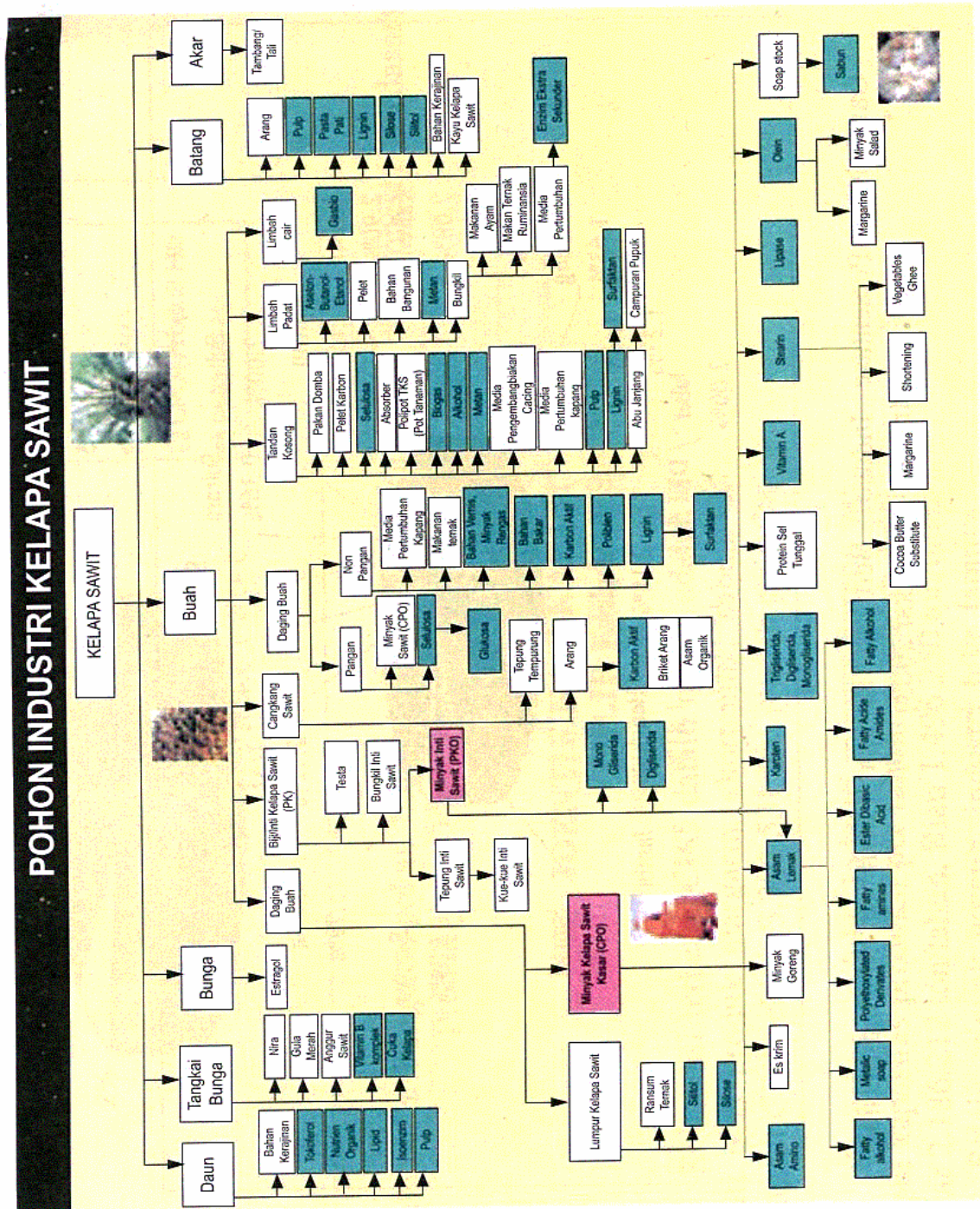
### **2.1.2 Karakteristik Komoditas Kelapa Sawit**

Kelapa sawit termasuk tanaman keras (tahunan) yang mulai menghasilkan pada umur 3 tahun dengan usia produktif hingga 25 – 30 tahun dan tingginya dapat mencapai 24 meter. Bunga dan buahnya berupa tandan, bercabang banyak. Buahnya kecil, bila masak berwarna merah kehitaman. Daging buahnya padat. Daging dan kulit buahnya mengandung minyak. Minyaknya itu digunakan sebagai bahan minyak goreng, sabun, dan lilin. Ampasnya dimanfaatkan untuk makanan ternak. Ampas yang disebut bungkil itu digunakan sebagai salah satu bahan pembuatan makanan ayam. Tempurungnya digunakan sebagai bahan bakar dan arang.

Kelapa sawit berkembang biak dengan biji, tumbuh di daerah tropis, pada ketinggian 0-500 meter di atas permukaan laut. Kelapa sawit menyukai tanah yang subur, di tempat terbuka dengan kelembaban tinggi. Kelembaban tinggi itu antara lain ditentukan oleh adanya curah hujan yang tinggi, sekitar 2000-2500 mm setahun.

### **2.1.3 Produk Turunan Pengolahan Kelapa Sawit**

Produk utama adalah minyak sawit, CPO dan CPKO, yang selanjutnya menjadi bahan baku industri hilir pangan maupun non pangan. Di samping produk utama CPO dan CPKO serta produk-produk turunannya secara lebih rinci dalam pohon industri kelapa sawit (Gambar 1) dapat dilihat potensi produk-produk sampingan seperti tandan kosong, pelepah dan batang, serta limbah padat dan limbah cair.



Gambar 1. Diagram Pohon Industri Kelapa Sawit

## 2.2 PERKEBUNAN KELAPA SAWIT

### 2.2.1 Pertumbuhan Luasan Lahan

Perkembangan perkebunan kelapa sawit yang pada tahun 1979/1980 seluas 289.526 Ha dan hanya diusahakan dalam bentuk usaha perkebunan besar, kemudian berkembang sampai 5.972 Ribu Ha pada tahun 2006 setidaknya merupakan gambaran keberhasilan kebijakan pemerintah di sektor

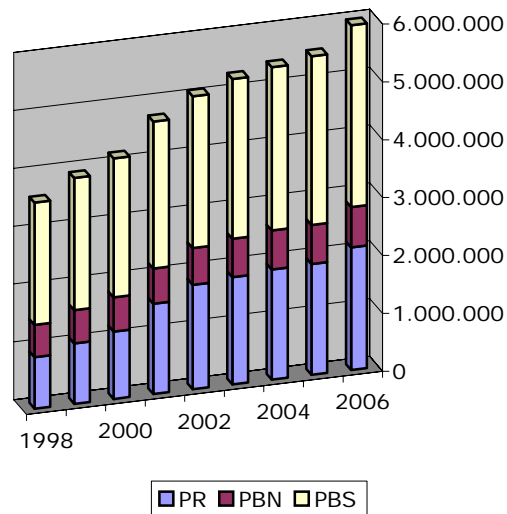
bersangkutan dalam percepatan pembangunan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

Berikut adalah tabulasi mengenai perkembangan luas areal perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia Berdasarkan pengusahaannya:

Tahun	Luas Areal (Ha)			Total Nasional
	Perkebunan Rakyat	Perkebunan Besar Negara	Perkebunan Besar Swasta	
1980	6.370	199.194	83.963	289.526
1990	360.537	236.602	529.538	1.126.677
1998	890.506	556.640	2.113.050	3.560.196
1999	1.041.046	576.999	2.283.757	3.901.802
2000	1.166.758	588.125	2.403.194	4.158.077
2001	1.561.031	609.943	2.542.457	4.713.431
2002	1.808.424	631.566	2.627.368	5.067.358
2003	1.854.394	662.803	2.766.360	5.283.557
2004	1.904.943	674.865	2.821.705	5.401.513
2005	1.917.038	676.408	2.914.773	5.508.219
2006*	2.120.338	696.699	3.141.802	5.958.839

\*angka perkiraan

Sumber : BPS, Q-Data, diolah



## 2.2.2 Produktivitas Pengusahaan

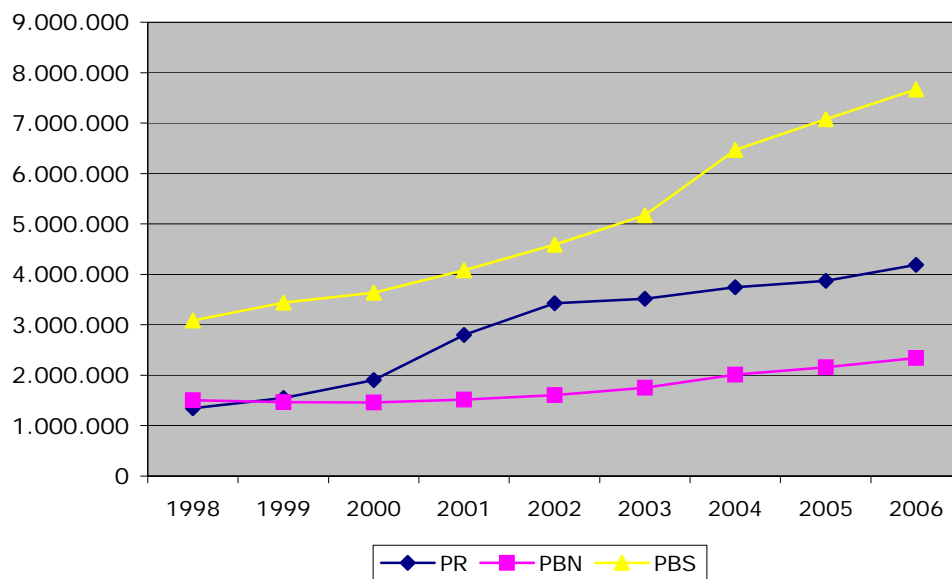
Produktivitas perkebunan kelapa sawit pada kurun waktu 1998-2006 berdasarkan pengusahaannya dapat ditunjukkan dalam tabulasi data sebagai berikut:

Tahun	Produksi CPO (Ton)			Total Produksi Nasional
	Perkebunan Rakyat	Perkebunan Besar Negara	Perkebunan Besar Swasta	
1998	1.344.569	1.501.747	3.084.099	5.930.415
1999	1.547.881	1.468.949	3.438.830	6.455.660
2000	1.905.653	1.460.954	3.633.901	7.000.508
2001	2.798.032	1.519.289	4.079.151	8.396.472
2002	3.426.739	1.607.734	4.587.871	9.622.344
2003	3.517.324	1.750.651	5.172.859	10.440.834
2004	3.745.264	2.013.130	6.466.132	12.224.526
2005 *	3.873.677	2.158.684	7.079.579	13.111.940
2006 **	4.189.000	2.343.000	7.668.000	14.200.000

\* angka sementara

\*\* angka perkiraan

Sumber : Ditjen Perkebunan Deptan, Q-Data, diolah



### 2.2.3 Penyebaran Lokasi Pengusahaan

Penyebaran Perkebunan Kelapa Sawit adalah sebagaimana ditunjukkan pada data yang tertabulasi sebagai berikut:

No	Provinsi	1980	1990	2000	2005
1	NAD	22.500	90.530	218.493	261.101
2	Sumatera Utara	248.925	490.216	785.732	964.257
3	Sumatra Barat	-	35.604	229.575	324.332
4	Riau	2.078	240.181	815.646	1.340.036
5	Kepulauan Riau	-	-	-	2.087
6	Jambi	-	45.528	406.315	466.709
7	Sumatra Selatan	-	61.939	557.849	532.365
8	Bangka Belitung	-	-	91	100.681
9	Bengkulu	-	23.169	60.899	83.583
10	Lampung	12.226	14.960	97.445	163.589
11	Jawa Barat	3.797	8.644	12.350	6.406
12	Banten	-	5.719	6.304	19.639
13	Kalimantan Barat	-	47.572	363.269	466.900
14	Kalimantan Tengah	-	1.598	196.801	269.043

15	Kalimantan Selatan	-	7.449	120.694	150.211
16	Kalimantan Timur	-	23.742	128.256	222.132
17	Sulawesi Tengah	-	4.017	33.593	44.215
18	Sulawesi Selatan	-	15.718	73.374	13.925
19	Sulawesi barat	-	-	-	84.248
20	Sulawesi Tenggara	-	-	3.285	4.149
21	Irian/Papua	-	10.091	44.522	41.640
	Nasional	289.526	1.126.677	4.158.077	5.508.219

Sumber : Ditjen Perkebunan, Deptan

Berdasarkan tabulasi data tersebut menginformasikan bahwa perkebunan kelapa sawit saat ini menempati wilayah yang sangat luas, yaitu telah berkembang di 21 propinsi. Wilayah terluas terdapat di Sumatera, diikuti Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya. Lima propinsi terluas berturut-turut adalah Riau (1,3 juta Ha), Sumatera Utara (964,3 ribu Ha), Sumatera Selatan (532,4 ribu Ha), Kalimantan Barat (466,9 ribu Ha) dan Jambi (466,7 ribu Ha). Kelima propinsi tersebut memiliki 3,770 juta Ha atau 67,4% dari 5,597 juta Ha di seluruh Indonesia.

#### 2.2.4 Penguasaan Pasar Produksi

Dalam pola pemilikan dan pengusahaan kelapa sawit di Indonesia, relatif tidak terkonsentrasi pada satu kelompok pelaku usaha yang dominan. Berikut adalah tabulasi data per tahun 2006 terkait dengan para Pemain Besar perkebunan kelapa sawit di Indonesia:

No	Perusahaan	Luas Lahan (Ha)	Persentase (%)
1	Raja Garuda Mas	467,9	7,85%
2	Wilmar Group	350,0	5,87%
3	Guthrie Bhd	288,9	4,85%
4	Sinar Mas Group	208,9	3,51%
5	Astra Agro Lestari	189,9	3,19%
6	Cilandra Perkasa Group	60,9	1,02%
7	Socfindo Group	46,8	0,79%
8	Kurnia Group	42,9	0,72%
9	Lonsum Group	40,5	0,68%
10	Bakrie Group	20,1	0,34%
	Lainnya	1.425,0	23,91%
	Perusahaan Perkebunan Swasta	3.141,8	52,73%
	Perusahaan Perkebunan Negara	696,7	11,69%
	Perkebunan Rakyat	2.120,3	35,58%
	TOTAL	5.958,8	100,00%

Sumber : Ditjen Perkebunan, Deptan, BPS, Q-data, 2006, diolah

Tabulasi tersebut di atas menginformasikan bahwa 26.90% penguasaan perkebunan swasta nasional terkonsentrasi pada lima pelaku usaha swasta

besar, yaitu Raja Garuda Mas, Wilmar Group, Guthrie group, Sinar Mas dan Astra Agro Lestari.

### 2.3 PENGOLAHAN HASIL PERKEBUNAN KELAPA SAWIT

Berikut adalah tabulasi mengenai jumlah kapasitas produksi terpasang Pabrik Kelapa Sawit dan penyebarannya di Indonesia:

No	Provinsi	Unit	Kapasitas Ton TBS/jam	Setara CPO	Produksi Ton CPO
1	NAD	14	410	387.450	513.798
2	Sumatra Utara	87	3.030	2.863.350	3.322.046
3	Sumatra Barat	20	1.080	1.020.600	765.430
4	Riau	128	5.645	5.334.525	3.366.378
5	Kepulauan Riau	-	-	-	-
6	Jambi	31	1.503	1.402.335	859.035
7	Sumatra Selatan	50	2.410	2.277.450	1.084.019
8	Bangka Belitung	3	225	212.625	208.225
9	Bengkulu	12	540	510.300	134.431
10	Lampung	4	125	118.125	210.941
11	Jawa Barat	1	30	28.350	15.685
12	Banten	1	60	56.700	37.088
13	Kalimantan Barat	20	905	855.225	916.673
14	Kalimantan Tengah	24	1.245	1.176.525	368.653
15	Kalimantan Selatan	3	110	102.950	231.100
16	Kalimantan Timur	10	510	481.950	152.203
17	Sulawesi Tengah	3	90	85.050	84.556
18	Sulawesi Selatan	4	140	132.300	150.798
19	Sulawesi Barat	1	40	37.800	35.000
20	Sulawesi Tenggara	-	-	-	-
21	Papua	4	170	160.650	96.932
	Nasional	420	18.268	17.263.260	11.861.615

Sumber : Ditjen Perkebunan, Deptan, 2006

Meskipun data berikut dibawah ini adalah data tahun 2002, namun setidaknya data ini dapat memeberikan gambaran tentang kondisi sebaran kekurangan ataupun kelebihan pabrik pengolahan kelapa sawit di 19 propinsi di Indonesia pada tahun bersangkutan:

No	Propinsi	Luas TBM (Ha)	Produksi TBS (Ton)	Kaps Olah Yg dibthkan (Ton TBS/jam)	Jmlh (Unit)	Kapasitas Olah Saat ini (Ton TBS/Jam)			Kekrgan () /kelbhan + (Ton TBS/jam)
						TPS	TPK	Idle	
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(i - e)
1	NAD	65809	1316180	329	15	445	357	88	(241)
2	Sumut	71403	1428060	357	84	2969	2464	505	+148

3	Sumbar	65388	1307760	326	10	270	270	0	(326)
4	Riau	217406	43481120	1087	51	2225	2093	132	(955)
5	Jambi	111193	2223860	556	13	365	333	32	(524)
6	Sumsel	134036	2680720	670	20	1025	900	125	(545)
7	Bengkulu	30571	611420	153	6	220	125	95	(58)
8	Lampung	24265	485300	121	8	213	213	0	(121)
9	Babel	73126	1462520	265	6	90	90	0	(365)
10	Jabar	637	12740	3	1	20	20	0	(3)
11	Banten	777	15540	4	1	30	30	0	(4)
12	Kalbar	89931	1798620	450	13	550	485	65	(385)
13	Kalteng	52954	1059080	265	5	150	83	67	(198)
14	Kalsel	64013	1280260	320	7	290	230	60	(260)
15	Kaltim	49186	983720	246	7	250	150	100	(146)
16	Sulteng	22925	458500	115	1	30	30	0	(115)
17	Sulsel	32297	645940	161	5	215	196	19	(142)
18	Sultra	11102	222040	55	0	0	0	0	(55)
19	Papua	19169	383380	96	3	90	90	0	(96)
	Jumlah	1136188	61856760	5579	256	9447	8159	1288	(4391)

Sumber : Ditjen BP2HP, 2002

Keterangan : TBM : Tanaman Belum Menghasilkan

TPS : Kapasitas Terpasang

TPK : Kapasitas Terpakai

( ) : Kekurangan Kapasitas Unit Pengolahan

+: Kelebihan Kapasitas Unit Pengolahan

Data-data pada tahun 2002 tersebut mencerminkan kebutuhan akan pabrik kelapa sawit di Indonesia masih cukup besar. Hal inilah yang kemudian mendorong tumbuh dan berkembangnya PKS tanpa kebun. Hadirnya PKS tanpa kebun pada satu sisi dapat membawa manfaat bagi pekebun, namun disisi lain untuk daerah yang telah berlebih kapasitas produksinya menjadi permasalahan yang mengganggu keharmonisan kemitraan plasma-inti yang ada.

### **BAB III**

## **KEBIJAKAN PEMERINTAH DALAM PENGATURAN PENGELOLAAN PERKEBUNAN DAN PENGOLAHAN HASIL PERKEBUNAN**

Pengaturan mengenai pembangunan Perkebunan di Indonesia secara khusus diatur melalui Undang Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan. Salah satu pertimbangan yang mendasari lahirnya UU No.18/2004 tersebut adalah bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya merupakan potensi yang sangat besar dalam pembangunan perekonomian nasional termasuk didalamnya pembangunan perkebunan dalam mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan. Guna mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat secara berkeadilan, maka perkebunan perlu dijamin keberlanjutannya serta ditingkatkan fungsi dan peranannya

Sebagaimana diatur di dalam Pasal 15 UU No.18/2004, Usaha perkebunan terdiri atas usaha budidaya tanaman perkebunan **dan atau** usaha industri pengolahan hasil perkebunan<sup>2</sup>. Budidaya tanaman perkebunan merupakan serangkaian kegiatan pratanam, penanaman, pemeliharaan tanaman, pemanenan dan sortasi. Sedangkan usaha industri pengolahan hasil perkebunan merupakan kegiatan pengolahan yang bahan baku utamanya hasil perkebunan untuk memperoleh nilai tambah.

Lebih lanjut, pasal 15 tersebut juga menyatakan bahwa industri pengolahan hasil perkebunan merupakan pengolahan hasil perkebunan yang bahan bakunya karena menurut sifat dan karakteristiknya tidak dapat dipisahkan dengan usaha budidaya tanaman perkebunan terdiri dari gula pasir dari tebu, teh hitam dan teh hijau serta **ekstraksi kelapa sawit**.

UU No.18/2004 mengatur bahwa untuk melakukan usaha perkebunan, baik budidaya tanaman perkebunan maupun industri pengolahan hasil perkebunan, dengan luasan dan kapasitas produksi tertentu wajib memiliki izin usaha perkebunan dari Gubernur untuk wilayah lintas kabupaten/kota dan Bupati/Walikota untuk wilayah kabupaten/kota. Namun, khusus untuk pekebun (yang terdefiniskan di dalam ketentuan umum UU No.18/2004 sebagai perorangan warga negara Indonesia yang melakukan usaha perkebunan dengan

---

<sup>2</sup> penggunaan kata "**dan atau**" di dalam pasal ini menyiratkan maksud bahwa usaha perkebunan tidak harus dilakukan secara terintegrasi antara budidaya tanaman dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan.

skala usaha tidak mencapai skala tertentu) dikecualikan dari ketentuan perizinan dimaksud, atau tidak wajib memperoleh (mengurus) izin usaha perkebunan.

### **3.1 Pengelolaan Usaha Budidaya Perkebunan**

Kebijakan teknis terbaru yang terkait dengan perizinan usaha perkebunan telah diatur secara operasional oleh Menteri Pertanian melalui Permentan No.26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan. Di dalam permentan tersebut, yaitu Pasal 5 dan Pasal 6, menginformasikan bahwa untuk usaha budidaya tanaman perkebunan dengan luasan lahan lebih dari 25 hektar WAJIB memiliki Izin Usaha Perkebunan untuk Budidaya (IUP-B), sedangkan untuk luasan lahan kurang dari 25 hektar cukup didaftarkan dengan bukti Surat Tanda Daftar Usaha Budidaya Perkebunan (STD-B) dari Bupati/Walikota.

Terkait dengan pola usaha perkebunan, Pasal 22 UU No.18/2004 menyebutkan bahwa Perusahaan perkebunan **melakukan kemitraan** yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan saling ketergantungan dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar. Adapun Pola kemitraan usaha perkebunan dapat berupa kerjasama penyediaan sarana produksi, kerjasama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerjasama operasional, kepemilikan saham dan jasa pendukung lainnya.

Adapun berdasarkan ketentuan sebagaimana tercantum dalam Pasal 11 Permentan No. No.26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, dinyatakan bahwa Perusahaan yang memiliki IUP-B wajib membangun kebun untuk masyarakat sekitar paling rendah seluas **20%** (dua puluh persen) dari total luas areal perkebunan yang diusahakan oleh perusahaan. Pembangunan kebun masyarakat untuk masyarakat tersebut dapat dilakukan antara lain melalui pola kredit, hibah atau bagi hasil yang dilakukan bersamaan dengan pembangunan kebun yang diusahakan oleh perusahaan.

### **3.2 Pengolahan dan Pemasaran Hasil Perkebunan**

UU No.18/2004 memuat ketentuan bahwa usaha industri pengolahan hasil perkebunan adalah kegiatan penanganan dan pemrosesan yang dilakukan terhadap hasil tanaman perkebunan yang ditujukan untuk mencapai nilai tambah yang lebih tinggi. Pencapaian nilai tambah tersebut dapat dilakukan

di dalam atau di luar kawasan pengembangan perkebunan dan dilakukan secara terpadu dengan usaha budidaya tanaman perkebunan, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 27 ayat (3).

Disamping itu, usaha industri pengolahan hasil perkebunan harus dapat menjamin ketersediaan bahan bakunya dengan mengusahakan budidaya tanaman perkebunan sendiri, melakukan kemitraan dengan pekebun, perusahaan perkebunan dan atau bahan baku dari sumber lainnya, sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 17 UU No.18/2004 dimaksud.

Guna menegaskan keterjaminan pasokan bahan baku bagi usaha industri pengolahan hasil perkebunan, maka Menteri Pertanian melalui Permentan No.26/Permentan/OT.140/2/2007 mengatur mengenai keharusan bagi usaha industri pengolahan hasil kelapa sawit memenuhi paling rendah 20% kebutuhan bahan bakunya dari kebun yang diusahakan sendiri, sebagaimana termuat dalam ketentuan Pasal 10 Permentan dimaksud.

Disamping itu, dalam usaha industri pengolahan hasil perkebunan juga diharapkan adanya pola kemitraan pengolahan sehingga lebih dapat menjamin ketersediaan bahan baku, terbentuknya harga pasar yang wajar dan terwujudnya peningkatan nilai tambah kepada pekebun sebagai upaya pemberdayaan pekebun. Kemitraan pengolahan tersebut dilakukan secara tertulis dalam bentuk perjanjian yang berisikan hak dan kewajiban, pembinaan dan pengembangan usaha, pendanaan, jangka waktu dan penyelesaian perselisihan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui Bupati/Walikota. Adapun jangka waktu perjanjian kemitraan pengolahan paling singkat untuk masa 3 (tiga) tahun.

Terkait dengan Perizinan usaha, Permentan Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 mengatur bahwa untuk usaha industri pengolahan hasil perkebunan yang WAJIB mendapat izin usaha perkebunan untuk pengolahan (IUP-P) adalah yang memiliki kapasitas produksi pengolahan 5 ton tandan buah segar per jam. Sedangkan untuk yang berkapasitas dibawah dari kapasitas tersebut cukup mendaftarkannya yang kemudian dibuktikan dengan Surat Tanda Daftar Usaha Industri Pengolahan Hasil Perkebunan (STD-P) yang diterbitkan oleh Bupati/Walikota.

### 3.3 Kebijakan Harga

Melalui Peraturan Menteri Pertanian No 395/Kpts /OT.140/11/2005 diatur mengenai Pedoman Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun. Pekebun di dalam Permentan ini di definisikan sebagai perorangan WNI yang melakukan usaha perkebunan sebagai peserta pengembangan pola perusahaan inti rakyat (PIR) atau yang melakukan kemitraan usaha dengan perusahaan mitra.

Tujuan dari pengaturan harga TBS melalui Permentan 395 tersebut adalah untuk memberikan perlindungan dalam perolehan harga wajar dari TBS kelapa sawit produksi petani dan menghindari persaingan tidak sehat diantara pabrik kelapa sawit.

Pasal 4 Permentan Nomor 395 dimaksud, mengatur bahwa Pekebun menjual seluruh tandan buah segarnya kepada perusahaan dan perusahaan membeli seluruh tandan buah segar untuk diolah dan dipasarkan sesuai dengan perjanjian kerjasama. Lebih lanjut mengenai harga, dinyatakan dalam Pasal 5 yang menyatakan bahwa harga pembelian tandan buah segar oleh perusahaan di dasarkan pada rumus harga pembelian tandan buah segar, yang mengandung variable indeks proporsi (dalam %) yang menunjukkan bagian yang diterima oleh pekebun (dinyatakan dalam notasi K), harga rata-rata minyak sawit kasar (CPO) tertimbang realisasi penjualan ekspor (FOB) dan lokal masing-masing perusahaan pada periode sebelumnya (dinyatakan dengan notasi Hms), rendemen CPO (dinyatakan dengan notasi Rms) dan rendemen inti sawit/PKO (dinyatakan dengan notasi Ris) dan harga rata-rata inti sawit tertimbang realisasi penjualan ekspor (FOB) dan local masing-masing perusahaan pada periode sebelumnya (dinyatakan dengan notasi His). Secara matematis formula harga tandan buah segar ditetapkan dengan rumus sebagai berikut:

$$H \text{ TBS} = K (Hms \times Rms + His \times Ris)$$

Harga pembelian TBS sebagaimana dimaksud ditetapkan oleh Tim Penetapan Harga TBS yang dibentuk oleh Gubernur, minimal 1 (satu) kali setiap bulan yang merupakan harga franco pabrik pengolahan kelapa sawit.

Keanggotaan Tim Penetapan Harga TBS terdiri dari unsur Pemerintah Propinsi dan Kabupaten/Kota; Dinas yang menangani Perkebunan Propinsi,

Kabupaten/Kota; Perusahaan Inti; Wakil Pekebun PIR Kelapa Sawit (kelembagaan Pekebun); dan **instansi terkait**.

Terkait mengenai sanksi apabila tidak memenuhi ketentuan penetapan harga TBS yang ditetapkan, Pasal 11 Permentan 395 dimaksud, menginformasikan bahwa Pekebun/kelembagaan pekebun dan Perusahaan apabila tidak memenuhi ketentuan yang telah disepakati dikenakan sanksi sesuai dalam perjanjian kerjasama (yang dibuat diantara kedua belah pihak)

## **BAB IV**

### **ANALISIS DAMPAK KEBIJAKAN TERHADAP KERAGAAN PASAR PERKEBUNAN KELAPA SAWIT DI INDONESIA**

#### **4.1 Keragaan dan Kinerja Pasar Usaha Perkebunan Kelapa Sawit**

Perkebunan kelapa sawit saat ini menempati wilayah yang sangat luas, yaitu telah berkembang di 21 propinsi. Lima propinsi terluas berturut-turut adalah Riau (1,3 juta Ha), Sumatera Utara (964,3 ribu Ha), Sumatera Selatan (532,4 ribu Ha), Kalimantan Barat (466,9 ribu Ha) dan Jambi (466,7 ribu Ha).

Berdasarkan klasifikasi perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, (yaitu kelompok perusahaan oleh rakyat, kelompok perusahaan oleh perusahaan negara dan kelompok perusahaan oleh swasta), menginformasikan fenomena semakin besar dan terus meningkatnya porsi perusahaan perkebunan kelapa sawit oleh rakyat dibandingkan dengan pertumbuhan perusahaan perkebunan kelapa sawit oleh swasta maupun oleh perusahaan besar negara.

Pada kurun waktu 1998 s/d 2006, rerata pertumbuhan per tahun perkebunan yang diusahakan oleh rakyat mencatat angka pertumbuhan 10,57%. Sedangkan perusahaan oleh swasta mencatat angka pertumbuhan rata-rata 4,54% dan pertumbuhan perusahaan perkebunan negara mencatat pertumbuhan rata-rata per tahun 2,54%. Tingginya angka pertumbuhan perusahaan perkebunan (rakyat dan swasta besar) tersebut tidak terlepas dari kebijakan otonomi daerah yang memberikan keleluasaan pemerintah daerah untuk menerbitkan ijin perusahaan perkebunan kelapa sawit.

Lebih kecilnya angka rerata pertumbuhan perusahaan perkebunan sawit oleh perusahaan negara dibandingkan dengan perusahaan perkebunan oleh rakyat dan swasta mencerminkan rendahnya tingkat ekspansivitas perusahaan perkebunan negara yang mungkin disebabkan karena kompleksitas birokratis pengembangan usaha perusahaan perkebunan negara.

Dengan merasiokan total kontribusi produksi minyak sawit (CPO) dengan total luasan lahan yang diusahakan (baik oleh negara, swasta besar maupun rakyat), maka secara tidak langsung akan diperoleh angka agregat rerata

kontribusi produktivitas CPO per hektar lahan yang diusahakannya. Tingkat produktivitas tertinggi secara berurut-turut adalah perkebunan negara dengan kontribusi CPO sebesar 2,77 ton/Ha), perkebunan swasta dengan kontribusi CPO sebesar 1,87 ton/Ha), dan perkebunan rakyat dengan kontribusi CPO sebesar 1,8 ton/Ha). Dengan membandingkan total luasan lahan yang diusahakan perusahaan swasta besar dibandingkan dengan perkebunan negara maupun perkebunan rakyat, secara linear seharusnya mereka berkontribusi lebih banyak. Fenomena ini menyiratkan informasi dugaan masih banyaknya luasan lahan yang belum didayagunakan secara optimal (*lahan tidur*) oleh perusahaan perkebunan swasta besar

Berdasarkan data tahun 2006, **52,73%** pangsa pasar produksi (luasan lahan) perkebunan sawit dikuasai oleh perusahaan swasta besar, 35,58% dikuasai oleh perkebunan rakyat, dan sisanya 11,69% dikuasai oleh perkebunan negara. 25,27% dari pangsa pasar produksi perkebunan sawit swasta nasional terkonsentrasi pada lima pelaku usaha swasta besar, yaitu (1)**Raja Garuda Mas**, (2)**Wilmar Group**, (3)**Guthrie group**, (4)**Sinar Mas** dan (5)**Astra Agro Lestari**.

Berikut adalah tabulasi agregat rerata produksi CPO per hektar luasan lahan yang diusahakan oleh perkebunan rakyat, perkebunan negara dan perkebunan swasta besar:

Tahun		Rasio Produksi CPO per Hektar Luasan Lahan (ton/Ha)							
		Perkebunan Rakyat		Perkebunan Besar Negara		Perkebunan Besar Swasta		Total Produksi Nasional	
1998	Produksi CPO	1.344.569	1,5	1.501.747	2,7	3.084.099	1,5	5.930.415	1,7
	Luasan Lahan	890.506		556.640		2.113.050		3.560.196	
1999	Produksi CPO	1.547.881	1,5	1.468.949	2,5	3.438.830	1,5	6.455.660	1,7
	Luasan Lahan	1.041.046		576.999		2.283.757		3.901.802	
2000	Produksi CPO	1.905.653	1,6	1.460.954	2,5	3.633.901	1,5	7.000.508	1,7
	Luasan Lahan	1.166.758		581.125		2.403.194		4.151.077	
2001	Produksi CPO	2.798.032	1,8	1.519.289	2,5	4.079.151	1,6	8.396.472	1,8
	Luasan Lahan	1.561.031		609.943		2.542.457		4.713.431	
2002	Produksi CPO	3.426.739	1,9	1.607.734	2,5	4.587.871	1,7	9.622.344	1,9
	Luasan Lahan	1.808.424		631.566		2.627.368		5.067.358	
2003	Produksi CPO	3.517.324	1,9	1.750.651	2,6	5.172.859	1,9	10.440.834	2,0
	Luasan Lahan	1.854.394		662.803		2.766.360		5.283.557	
2004	Produksi CPO	3.745.264	2,0	2.013.130	3,0	6.466.132	2,3	12.224.526	2,3
	Luasan Lahan	1.904.943		674.865		2.821.705		5.401.513	
2005	Produksi CPO	3.873.677	2,0	2.158.684	3,2	7.079.579	2,4	13.111.940	2,4
	Luasan Lahan	1.917.038		676.408		2.914.773		5.508.219	
2006	Produksi CPO	4.189.000	2,0	2.343.000	3,4	7.668.000	2,4	14.200.000	2,4
	Luasan Lahan	2.120.338		696.699		3.141.802		5.958.839	
<b>Agregat Rerata Produksi CPO per Ha</b>		<b>1,80</b>		<b>2,77</b>		<b>1,87</b>		<b>1,97</b>	

## 4.2 Potensi Dampak Kebijakan Terhadap Keragaan dan Kinerja Pasar

### 4.2.1 Integrasi Usaha Budidaya dan Pengolahan

UU No. 18/2004 tentang Perkebunan memberikan ruang bagi munculnya usaha-usaha baru di bidang budidaya tanaman perkebunan maupun di bidang industri pengolahan hasil perkebunan. **Pasal 15** UU No.18/2004 menyatakan bahwa Usaha perkebunan terdiri atas (1)usaha budidaya tanaman perkebunan dan atau (2)usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Pasal ini juga menyatakan bahwa industri pengolahan hasil perkebunan merupakan pengolahan hasil perkebunan yang bahan bakunya karena menurut sifat dan karakteristiknya tidak dapat dipisahkan dengan usaha budidaya tanaman perkebunan terdiri dari gula pasir dari tebu, teh hitam dan teh hijau serta **ekstraksi kelapa sawit**;

Pengaturan pasal 15 tersebut, menginformasikan bahwa kelapa sawit merupakan komoditi yang karena karakteristiknya diusahakan secara terpadu (tidak dapat dipisahkan) antara usaha budidaya dengan usaha pengolahannya.

Bentuk terintegrasi antara usaha pengolahan (pabrik)-dengan usaha budidaya (perkebunan) memang merupakan bentuk yang ideal, sehingga

dengan demikian diharapkan mampu memberikan kepastian pasokan bahan baku untuk proses pengolahannya. Namun, perlu diperhatikan bahwa bentuk pengintegrasian dimaksud **TIDAK HARUS** dalam pengertian dimana pelaku usaha pengolahan hasil perkebunan **HARUS** juga melakukan usaha budidaya tanaman perkebunan sendiri.

Tidak ada satu pasal pun di dalam UU No.18/2004 yang menegaskan bahwa '**keterpaduan**' yang dimaksud dalam pasal 15 UU No.18/2004 tersebut adalah bentuk pengintegrasian usaha pengolahan dengan usaha budidaya yang harus diusahakan oleh sendiri.

Pola KEMITRAAN adalah salah satu bentuk yang disolusikan untuk mengintegrasikan usaha budidaya tanaman perkebunan dengan usaha pengolahan hasil perkebunan, sebagaimana ditegaskan di dalam **Pasal 22** UU No.18/2004 yang menyebutkan bahwa Perusahaan perkebunan melakukan **KEMITRAAN** yang saling menguntungkan, saling menghargai, saling bertanggungjawab, saling memperkuat dan *saling ketergantungan* dengan pekebun, karyawan dan masyarakat sekitar. Adapun Pola kemitraan usaha perkebunan **dapat berupa** kerjasama penyediaan sarana produksi, kerjasama produksi, pengolahan dan pemasaran, transportasi, kerjasama operasional, kepemilikan saham dan jasa pendukung lainnya.

Baik budidaya tanaman perkebunan maupun industri pengolahan hasil perkebunan dituntut untuk memiliki izin usaha perkebunan apabila pelaku usaha budidaya tanaman perkebunan memiliki luasan tanah sampai jumlah tertentu dan pelaku usaha industri pengolahan hasil perkebunan memiliki kapasitas pengolahan sampai jumlah tertentu. Izin usaha perkebunannya sendiri dikeluarkan oleh Gubernur untuk wilayah lintas kabupaten/kota dan Bupati/Walikota untuk wilayah kabupaten/kota (Ps. 17 ayat (1) & ayat (5)).

UU No.18/2004 tentang Perkebunan mensyaratkan apabila ada pelaku usaha yang berkeinginan untuk berusaha di bidang industri pengolahan hasil perkebunan maka **harus dapat menjamin** ketersediaan bahan bakunya dengan mengusahakan budidaya tanaman perkebunan sendiri, melakukan kemitraan dengan pekebun, perusahaan perkebunan **dan atau** bahan baku dari sumber lainnya, sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 17 ayat (4).

Lebih lanjut di dalam Pasal 27 ayat (3) menginformasikan bahwa Pelaku usaha yang melakukan pengusahaan di bidang industri pengolahan hasil perkebunan tersebut dapat mengusahakannya di dalam atau di luar area pengembangan perkebunan, **maupun** secara terpadu tak terpisahkan dengan usaha budidaya tanaman perkebunan.

#### **4.2.2 Hambatan Pasar Bagi Pertumbuhan Pabrik Kelapa Sawit**

Guna menegaskan keterjaminan pasokan bahan baku bagi usaha industri pengolahan hasil perkebunan, maka Menteri Pertanian melalui **Permentan No.26/Permentan/OT.140/2/2007** di Pasal 10 mengatur mengenai **keharusan** bagi usaha industri pengolahan hasil kelapa sawit memenuhi paling rendah **20%** kebutuhan bahan bakunya dari kebun yang diusahakan sendiri. Ketentuan tersebut setidaknya merupakan salah satu bentuk kebijakan pemerintah dalam menanggapi fenomena pertumbuhan pabrik kelapa sawit tanpa kebun. Kehadiran pabrik kelapa sawit tanpa kebun secara langsung telah mempengaruhi tingkat persaingan pasar dalam mendapatkan pasokan bahan baku tandan buah segar kelapa sawit, terutama yang diproduksi dari perkebunan kelapa sawit rakyat (yang lazimnya tidak memiliki pabrik pengolahan kelapa sawit sendiri)

Penawaran harga pembelian tandan buah segar pabrik kelapa sawit tanpa kebun yang cenderung lebih tinggi daripada penawaran harga pembelian pabrik kelapa sawit yang terintegrasi, disinyalir menyebabkan para pekebun sawit rakyat mengalihkan penjualan hasil produksi tandan buah segarnya kepada pabrik kelapa sawit tanpa kebun. Hal tersebut tentu saja menyebabkan terganggunya kontinuitas pasokan bahan baku tandan buah segar produksi pabrik kelapa sawit yang terintegrasi yang selama ini bekerjasama dengan pekebun sawit rakyat. Dengan kata lain perusahaan yang telah mapan dengan dominasinya (*incumbent*) merasa terganggu dengan kehadiran PKS-TK.

*Relevant market* tandan buah segar pada dasarnya sangat dibatasi oleh sifat dari komoditi bersangkutan, diantaranya batasan pasar bersangkutannya adalah dalam jarak tempuh maksimal 100 km atau ongkos transpor tidak melebihi dari Rp 70/kg. Hal ini dikarenakan komoditas kelapa sawit menghendaki agar TBS yang dipanen harus segera diolah dalam waktu kurang dari 24 jam, lebih dari itu maka berpengaruh terhadap kualitasnya.

Secara umum dapat dikatakan bahwa kompleksitas persaingan usaha yang terjadi dalam pasar tandan buah segar (TBS) setidaknya dikarenakan oleh beberapa hal, yaitu : (i) Koeksistensi ke-3 pola pengusahaan (pengusahaan oleh negara, pengusahaan oleh swasta besar, dan pengusahaan oleh rakyat) dengan ketentuan pemasaran TBS masing-masing; (ii) Karakteristik kelapa sawit dimana TBS harus segera diolah dalam waktu paling lambat 24 jam; (iii) Perkebunan rakyat swadaya tidak memiliki PKS definitif; (iv) Keberadaan PKS tanpa kebun dalam mendapatkan bahan baku tandan buah segarnya.

Dengan menggunakan sumber data sebagaimana telah disajikan dalam laporan ini pada bagian sebelumnya, maka diperoleh informasi bahwa kebutuhan pabrik pengolahan tandan buah segar di Indonesia saat ini masih cukup besar.

Dengan asumsi per 6.000 ha lahan sawit membutuhkan kapasitas pabrik pengolahan 30 ton TBS/jam, maka dengan luasan lahan saat ini yang mencapai 5,9 juta ha membutuhkan PKS dengan total kapasitas 29.860 ton TBS/jam. Pada saat ini kapasitas pabrik kelapa sawit yang terpasang diperkirakan baru mencapai 24.268 ton TBS/jam (PKS-TK kurang lebih sebanyak 200 unit dengan total kapasitas diperkirakan mencapai 6.000 ton/jam; sedangkan PKS terintegrasi (berkebun) kurang lebih sebanyak 420 unit dengan total kapasitas diperkirakan 18.268 ton/jam). Dengan demikian dengan asumsi-asumsi sebagaimana tersebut diatas, maka kebutuhan kapasitas pabrik kelapa sawit masih kekurangan 5.592 ton TBS/jam atau setara dengan 186 unit PKS dengan kapasitas 30 ton TBS/jam.

Adanya keharusan bagi pelaku usaha yang membidangi usaha pengolahan untuk memenuhi 20% pasokan bahan bakunya dari usaha budidaya tanaman perkebunan sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 10 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan, justru akan menghambat pertumbuhan industri pengolahan kelapa sawit itu sendiri.

Ketentuan dimaksud dapat mengurangi persaingan (lessening competition) dalam pasar perolehan tandan buah segar kelapa sawit terutama yang dihasilkan oleh perkebunan kelapa sawit rakyat. Ketentuan tersebut secara strategis berpotensi menghambat masuknya pelaku usaha baru dalam usaha

pengolahan pabrik kelapa sawit di sentra-sentra perkebunan kelapa sawit rakyat yang telah beroperasi, terutama sentra perkebunan sawit rakyat yang tidak lagi tersedia lahan yang memungkinkan untuk perluasan usaha budidaya perkebunan kelapa sawit, sehingga usaha pengolahan pun tidak dapat dibangun sebagai konsekuensi dari ketentuan yang mengharuskan terpenuhinya 20% pasokan bahan baku (usaha pengolahannya) dari usaha budidaya tanaman perkebunan sendiri.

Terlepas dari hal tersebut di atas, apabila kita telusuri kesesuaian ketentuan yang mengatur bahwa pengusaha pengolahan harus memenuhi 20% pasokan bahan bakunya dari usaha budidaya tanaman sendiri dengan ketentuan hukum yang lebih tinggi, yaitu UU No.18/2004 tentang Usaha Perkebunan, maka tidak ditemukan kesesuaiannya.

Bentuk pengintegrasian sebagaimana diatur dalam UU No.18/1999 tentang usaha perkebunan tidak mengharuskan bahwa pelaku usaha yang membidangi usaha pengolahan hasil perkebunan juga harus melakukan usaha budidaya tanaman perkebunan sendiri. Pola terintegrasi antara usaha pengolahan dengan usaha budidaya perkebunan sendiri dapat saja dilakukan, namun tidak melarang bentuk pengintegrasian dalam bentuk kerjasama. Pola kemitraan adalah salah satu bentuk kerjasama yang dapat dilakukan untuk mengintegrasikan usaha budidaya tanaman perkebunan dengan usaha pengolahan hasil perkebunan. (Pasal 15 jo 17 jo 22 UU No.18/1999).

Berkaitan dengan pola kemitraan, Permentan No.26/2007 mengatur bahwa kemitraan pengolahan **dilakukan secara tertulis dalam bentuk perjanjian** yang berisikan hak dan kewajiban, pembinaan dan pengembangan usaha, pendanaan, jangka waktu dan penyelesaian perselisihan yang ditandatangani kedua belah pihak dengan diketahui Bupati/Walikota. Adapun jangka waktu perjanjian kemitraan pengolahan **paling singkat untuk masa 3 (tiga) tahun.**

Hal yang perlu mendapatkan perhatian bersama adalah bahwa pola kemitraan (PIR) yang selama ini dilakukan belum dalam pola kemitraan yang diharapkan. Pekebun plasma cenderung diperlakukan tidak adil karena sering dirugikan dalam timbangan, rendemen, dan harga. Tingkat ketergantungan yang tinggi dari pekebun (perkebunan rakyat) dengan

industri pengolahan kelapa sawit berpotensi menimbulkan **praktek monopsoni** dan atau **perjanjian tertutup** sebagaimana telah dilarang oleh UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

#### **4.2.3 Distorsi Kebijakan Harga**

Pemerintah melalui **Permentan No 395/Kpts /OT.140/11/2005** pada dasarnya mengatur mengenai Pedoman Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun (plasma). Kebijakan ini bertujuan untuk memberikan perlindungan kepada pekebun dalam memperoleh tingkat harga TBS kelapa sawit yang wajar.

Kebijakan penetapan harga TBS tersebut pada dasarnya merupakan kebijakan dalam rangka memberikan kesempatan bagi pekebun dalam memperoleh informasi mengenai tingkat harga yang wajar di pasar (*meminimalisir resiko informasi yang asimetris*).

Namun kebijakan penetapan harga TBS tersebut yang sebenarnya hanya diperuntukkan untuk pekebun plasma, dalam implementasinya justru didistorsikan untuk maksud menyeragamkan harga TBS produksi pekebun baik plasma maupun non-plasma. Hal ini tentu saja menjadi permasalahan yang berpotensi berseberangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Tidak seharusnya kebijakan penetapan harga TBS dimaksud disalahgunakan sebagai instrumen untuk memaksakan keseragaman harga TBS di pasar secara keseluruhan, yang justru berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat terutama terkait dengan larangan terhadap terjadinya perjanjian **PENETAPAN HARGA** ataupun kartel harga.

## **BAB V KESIMPULAN**

### **5.1 KESIMPULAN:**

#### **5.1.1 Keragaan dan Kinerja Pasar Usaha Perkebunan Kelapa Sawit:**

##### **A. Usaha Budidaya;**

- i. Struktur pasar usaha budidaya perkebunan kelapa sawit di Indonesia adalah oligopolistik yang didominasi penguasaannya oleh Perusahaan Swasta Besar, yaitu dengan penguasaan 52,73% dari total luasan faktor produksi (lahan) yang diusahakan untuk perkebunan sawit. Penguasaan 5 pelaku usaha swasta besar dari total penguasaan perusahaan swasta besar adalah sebesar 25,27 persen. Lima pelaku usaha swasta besar tersebut yaitu (1)**Raja Garuda Mas**, (2)**Wilmar Group**, (3)**Guthrie group**, (4)**Sinar Mas** dan (5)**Astra Agro Lestari**;
- ii. Berdasarkan perhitungan agregat rasio kontribusi produksi CPO terhadap total luasan lahan perkebunan yang diusahakannya, menginformasikan pendayagunaan lahan perkebunan sawit yang diusahakan oleh perusahaan swasta besar tidak lebih efisien dibandingkan dengan pendayagunaan lahan perkebunan yang diusahakan oleh perusahaan perkebunan negara maupun perkebunan rakyat. Secara agregat hasil produksi CPO perkebunan yang diusahakan perusahaan swasta besar secara agregat hanya berkontribusi setara 1,87 ton CPO per hektar. Padahal perusahaan perkebunan negara secara agregat mampu berkontribusi setara dengan 2,77 ton CPO per hektar dan perkebunan rakyat secara agregat mampu berkontribusi setara dengan 1,80 ton CPO per hektar.

##### **B. Usaha Pengolahan**

- i. Struktur pasar usaha pengolahan hasil perkebunan sawit (tandan buah segar kelapa sawit) di Indonesia bersifat oligopolistik dan praktis 75% (18.268 ton TBS/jam) dari total kapasitas produksi pengolahan CPO (24.268 ton TBS/jam) terkonsentrasi pada perusahaan perkebunan swasta besar

dan perkebunan negara. Karakteristik perusahaan perkebunan swasta besar dan perkebunan negara adalah mengintegrasikan antara usaha budidaya dan usaha pengolahan. Potensi terjadinya **praktek OLIGOPSONI** terhadap pekebun dan atau **praktek OLIGOPOLI** terhadap pasar hilir perlu diawasi secara terus menerus;

- ii. Kebutuhan pabrik pengolahan kelapa sawit di Indonesia masih cukup besar. Dengan asumsi per 6.000 ha lahan sawit membutuhkan kapasitas pabrik pengolahan 30 ton TBS/jam, maka dengan luasan lahan saat ini yang mencapai 5,9 juta ha idealnya dibutuhkan PKS dengan total kapasitas 29.860 ton TBS/jam. Kapasitas yang terpasang saat ini totalnya diperkirakan baru mencapai kurang lebih 24.268 ton/jam, sehingga masih dibutuhkan kurang lebih setara dengan 186 unit PKS dengan kapasitas 30 ton TBS/jam;
- iii. Fenomena masih terdapatnya kapasitas terpasang yang belum terpakai (*idle*) dari pabrik kelapa sawit yang telah beroperasi sebelumnya (*incumbent*), diduga telah dijadikan oleh incumbent dan instansi teknis pemerintah untuk 'menghambat' laju pertumbuhan pasar usaha pengolahan tandan buah segar sawit yang dalam pengusahaannya tidak mengintegrasikannya dengan pasar usaha budidaya tanaman sendiri (PKS-TK). Pembangunan kapasitas terpasang yang berlebihan ataupun pendayagunaan kapasitas terpasang yang tidak optimal merupakan bagian dari dinamika pasar, bahkan dalam kondisi tertentu hal tersebut merupakan bagian dari strategi *incumbent* untuk menghambat masuknya pelaku usaha potensial ke dalam pasar bersangkutannya;
- iv. Kehadiran PKS-TK merupakan fenomena yang positif, karena (i) kehadiran PKS-TK merupakan bagian dari dinamika pasar; (ii) terbentuknya struktur pasar "*multi-agency*" telah menumbuhkan persaingan dalam pasar tandan buah segar; (iii) tercipta harga pasar tandan buah segar yang kompetitif;
- v. Fenomena PKS-TK hendaknya dapat memicu untuk dilakukannya pembenahan yang mendasar atas perjanjian kemitraan antara perusahaan inti (yang juga mengelola pabrik pengolahan) dengan pihak pekebun sebagai plasmanya. Wanprestasi atas perjanjian yang telah disepakai

oleh kedua belah pihak merupakan permasalahan hukum diantara keduanya untuk dapat diselesaikan melalui mekanisme hukum yang berlaku.

### C. Kemitraan Usaha

- i. Meskipun perkebunan rakyat memiliki luasan lahan 33% dari total perkebunan sawit nasional, namun tingkat ketergantungan mereka terhadap industri pengolahan kelapa sawit sangat tinggi. Struktur oligopolistik di industri pengolahan kelapa sawit menyebabkan tingkat keseimbangan pasar dikendalikan oleh sisi permintaan (pengusaha pengolahan TBS sawit) daripada sisi penawaran (pekebun sebagai produsen TBS sawit);
- ii. Kinerja kemitraan dengan pola PIR yang selama ini terjadi menunjukkan posisi tawar pekebun tidak sebanding dengan perusahaan inti (*unequal bargaining power*). Pekebun plasma kerap kali dirugikan dalam hal timbangan, rendemen, dan atau harga. Pola kemitraan yang demikian berpotensi mengakibatkan **praktek MONOPSONI** dan atau **PERJANJIAN TERTUTUP** yang dilarang UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- iii. Eksistensi pola kemitraan yang selama ini berjalan di sektor perkebunan tidak seharusnya dijadikan sebagai argumentasi yang dapat membenarkan praktek ataupun fasilitasi instrumen kebijakan untuk menghambat tumbuh dan berkembangnya usaha budidaya perkebunan maupun pengolahan hasil perkebunan. Pola kemitraan akan tetap berjalan ketika hubungan transaksional diantara kedua belah pihak yang bermitra dilakukan secara wajar dan saling menguntungkan.

#### 5.1.2 Potensi Dampak Kebijakan Terhadap Keragaan dan Kinerja Pasar:

- i. Kebijakan pemerintah yang mengharuskan usaha pengolahan hasil perkebunan sawit untuk memenuhi minimal 20% pasokan bahan bakunya dari perusahaan budidaya tanaman perkebunan sendiri (Pasal 10 Permentan No.26/Permentan/OT.140/2/2007),

berpotensi menjadi hambatan yang bersifat strategis dalam mendorong penyebaran usaha industri pengolahan hasil perkebunan yang efisien;

- ii. Implementasi kebijakan Permentan No 395/Kpts /OT.140/11/2005 mengenai Pedoman Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun dalam prakteknya terdistorsi sebagai instrumen untuk menyeragamkan harga tandan buah segar baik untuk hasil produksi pekebun plasma maupun non-plasma;