

# Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit di Provinsi Riau: Sebuah Tafsiran seputar Pemberdayaan Petani Kebun\*

ARAI W. Sachiho

(Departmen Geografi Manusia, Universitas Tokyo)

\* Written in Indonesian

- I Pendahuluan
- II Pola perkebunan kelapa sawit
- III Pandangan tentang penyebab yang menimbulkan rendahnya produktivitas
- IV Strategi kehidupan petani kebun
- V Kesimpulan

**Kata kunci:** Indonesia, Provinsi Riau, perkebunan, kelapa sawit, petani kebun, strategi kehidupan

## I Pendahuluan

Provinsi Riau, salah satu daerah yang berusia 50 tahun pada Agustus 2007, sekarang menikmati masa pertumbuhan ekonomi yang pesat dan luar biasa. Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2006 sampai Maret 2007, pertumbuhan ini mencapai 8,66% tanpa sektor migas. Angka ini lebih tinggi dibanding rata-rata nasional, yaitu 6,09%.

Pendorong pertumbuhan Provinsi Lancang Kuning ini adalah kekayaan akan sumber daya alam. Di samping industri pertambangan

minyak tanah dan kehutanan, dewasa ini sektor perkebunan besar merupakan tulang punggung Riau. Di antaranya perkebunan besar kelapa sawit sedang berkembang dan dinilai dapat terus dikembangkan. Dengan tanah luas yang disiapkan dan dibuka di dalam hutan dan agroklimat yang cocok untuk tanaman kelapa sawit, luas areal perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau yang terluas di seluruh Indonesia mencapai 1.302.000 ha, dengan produksi yang menempati peringkat pertama yang sebesar 2.722.000 t, disusul Provinsi Sumatera Utara dalam data pada tahun 2003 (Tabel 1). Dengan

Tabel 1. Luas areal dan produksi perkebunan kelapa sawit menurut provinsi dan status perusahaan, 2003

Provinsi	PR		PBN		PBS		Jumlah	
	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi	Luas	Produksi
	1.000 ha	1.000 t	1.000 ha	1.000 t	1.000 ha	1.000 t	1.000 ha	1.000 t
Aceh	63	69	57	69	139	259	259	397
Sumatera Utara	184	518	294	831	419	1.189	897	2.538
Sumatera Barat	109	146	3	14	166	332	278	492
Riau	660	1.395	82	264	560	1.063	1.302	2.722
Jambi	169	414	26	44	258	304	453	762
Sumatera Selatan	188	481	47	80	307	365	542	926
Bangka Belitung	1	0	0	0	90	185	91	185
Bengkulu	35	55	3	7	36	73	74	135
Lampung	79	64	17	44	46	69	142	177
Jawa Barat	0	0	2	5	5	4	7	9
Banten	6	14	11	14	0	0	17	28
Kalimantan Barat	167	262	44	86	204	203	415	551
Kalimantan Tengah	34	52	0	0	188	209	222	261
Kalimantan Selatan	20	4	0	0	119	169	139	173
Kalimantan Timur	37	48	17	17	138	51	192	116
Sulawesi Tengah	10	15	6	13	32	50	48	78
Sulawesi Selatan	33	57	16	27	36	80	85	164
Sulawesi Tenggara	0	0	3	9	10	19	13	28
Papua	31	51	19	18	18	3	68	72
Indonesia	1.828	3.646	646	1.544	2.766	4.628	5.240	9.818

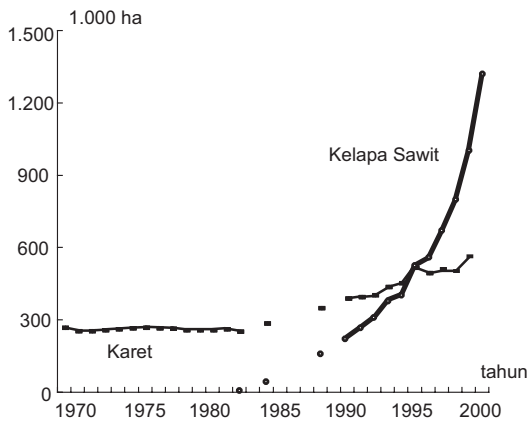
PR: perkebunan rakyat, PBN: perkebunan besar nasional, PBS: perkebunan besar swasta  
 Sumber: Statistik perkebunan 2004.

demikian, dapat dimaklumi komentar Ranguti dalam *Tempo* bahwa "Riau memang merupakan sentra pengembangan kelapa sawit nasional" (*Tempo*, 10 Agustus, 2007).

Proses peningkatan lahan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau selengkapnya dapat dilihat pada Gambar 1. Dulu, sampai pada tahun 70-an, lahan perkebunan di Riau didominasi karet, sedangkan kelapa sawit mencatat rekor hampir nol. Memasuki tahun 80-an, pembangunan perkebunan diarahkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan pemerintah yang melaksanakan program perkebunan inti rakyat

(PIR, lihat bab 2). Terutama PIR-Trans, program yang menerima tenaga kerja transmigrasi sebesar lebih dari 132.000 Kepala Keluarga (KK) sebagai petani kebun, dilaksanakan di Provinsi Riau juga mulai akhir tahun 70-an sampai tahun 2000 dan berhasil menambah luas lahan kelapa sawit dengan rata-rata 42,28% per tahun (Nagata dan Arai 2006).

Prospek seputar sektor perkebunan kelapa sawit masih tinggi, baik secara daerah maupun nasional. Sejak awal tahun 90-an harga minyak kelapa sawit mentah (*Crude Palm Oil* ; CPO) meningkat drastis seiring dengan peningkatan konsumsi minyak sawit sebesar 7-8% per tahun



Gambar 1. Perkembangan luas areal perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau  
 Sumber: Nagata dan Arai (2006).

di seluruh dunia<sup>1)</sup> yang melebihi pertumbuhan minyak nabati lainnya, yaitu 4-5% per tahun (Direktur Jenderal Bina Produksi Perkebunan, 2005). Pada tahun 2003, posisi Indonesia sebagai pemasok minyak sawit menempati peringkat kedua di bawah Malaysia. Namun, diperkirakan para pakar bahwa Indonesia akan menggeser posisi negeri jiran yang lahan ruangnya sudah terbatas ini pada tahun 2010 karena potensi areal perkebunan Indonesia masih terbuka luas untuk tanaman kelapa sawit (Arifin 2004; Kartasasmita 2005).

Memang masih ada banyak kontra juga terhadap pembangunan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau. Banyak di antaranya menyangkut protes terhadap pemberian izin pembukaan lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit yang tidak dimungkiri dan sengketa antara perkebunan besar dan

masyarakat setempat, khususnya mengenai kompensasi tanah. Meskipun demikian, semua pihak yang bersangkutan dengan pembangunan perekonomian Provinsi Riau mengakui bahwa kelapa sawit adalah salah satu komoditi andalan dan unggulan bagi masyarakat di provinsi yang teralienasi ini.

Berdasarkan uraian para pengamat, masalah yang muncul di balik pertumbuhan tersebut adalah bahwa pemberdayaan petani kebun kelapa sawit masih belum diciptakan di Riau. Salah satu kendala adalah rendahnya produktivitas mereka. Perkebunan kelapa sawit Indonesia terdiri atas 3 pilar, yaitu "perkebunan besar swasta", "perkebunan besar nasional<sup>2)</sup>", dan "perkebunan rakyat". Di Provinsi Riau, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Provinsi Riau menggalakkan pembangunan perkebunan rakyat untuk mewujudkan pemberdayaan masyarakat sehingga luas areal kelapa sawit yang dioperasikan petani kebun melebihi separuh dari seluruh lahan kelapa sawit (Tabel 1). Sementara produktivitasnya terendah dalam 3 pelaku bisnis perkebunan. Data pada tahun 2000 menunjukkan bahwa produktivitas pada petani kebun adalah 1,48 t, setara hanya 35-40% jika dibandingkan dengan apa yang diciptakan pelaku lain (Tabel 2). Sekarang pelbagai pihak di dalam Provinsi Riau, misalnya instansi pemerintah, peneliti dari Universitas Riau, dan perusahaan perkebunan nasional dan swasta, peduli akan masalah produktivitas perkebunan

Tabel 2. Produksi kelapa sawit di Provinsi Riau, 2000

		Luas Areal		Produksi		(B/A)
		ha (A)	%	t (B)	%	
Perkebunan rakyat	PIR	326.744	24,9	978.715	26,5	1,48
	Non-PIR	332.572	25,3			
Perkebunan besar	PBS	548.009	41,7	2.323.184	62,8	4,24
	PBN	106.142	8,1	395.653	10,7	3,73
Jumlah		1.313.467	100,0	3.697.552	100,0	2,82

Sumber: Nagata dan Arai (2006).

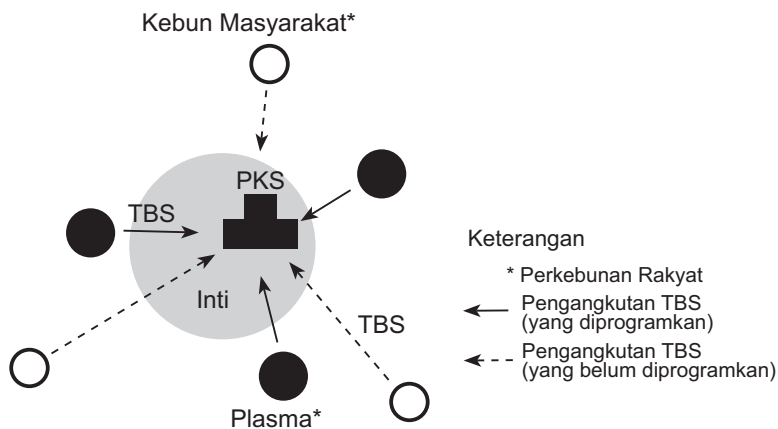
rakyat dan membahas kebijakan untuk mewujudkan kesejahteraan petani kebun.

Selain produktivitas, fakta bahwa masa peremajaan yang akan mulai juga menggugah banyak pengamat untuk berdebat tentang isu pemberdayaan rakyat ini. Setelah tanam kelapa sawit melewati ambang jangka waktu tertentu, produktivitasnya semakin turun seiring dengan bertambahnya usia tanaman. Peremajaan tanaman mutlak dilakukan bila petani atau perusahaan perkebunan ingin mempertahankan dan meningkatkan produktivitasnya. Akan tetapi, masa peremajaan berarti keperluan ketersediaan dana sebelumnya dan bertahannya terhadap kekurangan penghasilan yang akan berlanjut selama setidaknya 4 tahun. Dengan asumsi umur ekonomis tanaman kelapa sawit 25 tahun, areal peremajaan di Provinsi Riau sudah harus dimulai pada akhir tahun 2000-an secara drastis. Sekarang, mayoritas pemerhati perkebunan di Riau berpikir bahwa petani kebun akan terhambat dalam masalah pendapatan sehari-hari dan dana peremajaan yang kurang memadai.

Oleh karena itu, pertanyaan yang harus

dibahas dapat disimpulkan sebagai berikut. Apa yang mengakibatkan produktivitas yang rendah? Apa yang harus dilakukan dan bagaimana cara yang untuk meningkatkan produktivitasnya dan mewujudkan pemberdayaannya, sesuai dengan kondisi perkebunan di Provinsi Riau? Sampai sejauh mana hal tersebut sudah diperdebatkan para pakar, dan apa yang terlewatkan?

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, karya ilmiah ini ingin mengungkapkan lebih rinci apa yang telah dikenal sebagai kondisi dan masalah tentang perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau. Selama ini laporan resmi atau kajian tentang pembangunan perkebunan di Provinsi Riau belum cukup diumumkan. Dalam kondisi demikian bermanfaat makalah, khususnya hasil laporan dari "Seminar Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat" yang diselenggarakan di Pekanbaru, Provinsi Riau pada 15-16 April, 2005 (lihat Daftar Pustaka). Setelah dijelaskan pola perkebunan kelapa sawit pada bab 2, kemudian tiga aliran padangan seputar masalah perkebunan kini ditinjau dalam bab 3. Lalu, pada bab 4, topik yang belum dibahas disoroti sebagai tema penelitian pada



Gambar 2. Sistem PIR dan kebun masyarakat

masa depan.

Penulis merasa bahwa hingga saat ini pengetahuan permasalahan perkebunan kelapa sawit, baik di Provinsi Riau maupun di seluruh Indonesia, belum ditinjau secara mendalam. Diharapkan, tulisan ini memberikan sebuah sumbangan bagi perdebatan tentang pedoman pembangunan Riau dan, lebih luas, pembangunan daerah pedalaman di Indonesia.

## II Pola Perkebunan Kelapa Sawit

Perkebunan inti plasma atau PIR merupakan salah satu pola yang diterapkan pada perkebunan kelapa sawit di seluruh Indonesia (Gambar 2). Dalam konsep PIR, perusahaan perkebunan besar, baik nasional maupun swasta, berperan sebagai "inti", sedangkan kebun yang berada sekitarnya, sejenis perkebunan rakyat, disebut "plasma", dengan petani yang dialokasikan 2

ha/KK lahan dan rumah dari inti pada tahap pembangunan. Tujuan yang dimaksudkan ini adalah meningkatkan produksi, meningkatkan pendapatan petani, dan mengembangkan ekonomi setempat. Diselaraskan dengan program transmigrasi sejak tahun 70-an<sup>3)</sup>, pola PIR diperkenalkan dan berkembang.

Lebih konkret, perusahaan inti memiliki kewajiban sebagai berikut (Fauzi et. al. 1992; Yahya 2005).

- Melaksanakan pembangunan kebun plasma sesuai dengan petunjuk dan standar fisik yang telah ditetapkan Direktur Jenderal Perkebunan.
- Memberikan bimbingan teknis budidaya dan manajemen kelapa sawit kepada petani plasma.
- Membangun perkebunan inti yang dilengkapi dengan fasilitas pengolahannya, yaitu pabrik kelapa

sawit (PKS) untuk menampung hasil perkebunan **inti dan plasma**<sup>4</sup>.

- Membeli seluruh hasil alias tandan buah segar (TBS) dari perkebunan plasma dengan harga beli yang telah ditetapkan oleh Menteri Kehutanan dan Perkebunan.
- Memasok kebutuhan bahan baku budidaya perkebunan plasma dengan harga yang telah disepakati.
- Membantu proses lunas kredit petani plasma.

Sementara petani plasma berkewajiban sebagai berikut.

- Membayar kredit dalam jangka waktu maksimal 15 tahun dan memelihara perkebunan sampai dengan kredit lunas.
- Mengusahakan perkebunan sesuai dengan bimbingan teknis budidaya dan manajemen yang diberikan inti.
- Menjual seluruh TBS kepada inti supaya PKS di inti tidak terpuruk dalam kondisi *idle capacity*.

Akan tetapi, kenyataan yang terjadi berbeda dengan tujuan tersebut. Hubungan inti dan plasma dikatakan belum terjalin dengan baik sehingga sering terjadi konflik antarmereka (Fauzi et. al. 1992).

Di samping itu, akhir-akhir ini dengan

pesat bertambah jumlah petani dari masyarakat yang tidak diprogramkan melalui skim PIR dan membuka hutan spondan. Isu-isu lagi yang baru muncul adalah bagaimana meningkatkan produktivitas mereka yang belum dilindungi sistem seperti PIR.

### **III Pandangan Tentang Penyebab yang Menimbulkan Rendahnya Produktivitas**

Jika Anda melihat makalah mengenai permasalahan perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau, kelihatannya debatnya ramai dengan pelbagai aspek. Namun, ditinjau secara rinci dan dalam, pandangan tentang halangan terhadap peningkatan produktivitas petani membentuk tiga aliran, satu di antaranya menyoroti kegagalan pihak petani dan dua lainnya menitikberatkan kegagalan responsi dari pihak lain, yaitu pelaku seperti pemerintah, perusahaan perkebunan besar, dan kalangan bank. Jika gejala ini dipahami sebagai sistem "pasar investasi" terhadap petani, ketiga pandangan tersebut bisa dikatakan menjelaskan kondisi Riau dari kegagalan pihak permintaan (petani) atau pihak penawaran (pihak lain) dalam pasar investasi. Bab ini akan memperkenalkan ketiga pandangan ini dan kebijakan yang dituntut dalam pandangan masing-masing.

#### **1. Kegagalan Pihak Permintaan**

Seperti diketahui dengan mudah, penyebab

langsung yang mengakibatkan produktivitas petani kebun yang rendah pasti terdapat pada kinerja petani sendiri yang masih buruk. Lahan di perkebunan Riau didominasi tanah ultisol dan histosol (gambut) yang memiliki tingkat kemasaman yang tinggi dan kesuburan yang rendah, bersifat liat, dan mudah mengalami kekeringan dan erosi. Oleh karena itu, lahan perkebunan diperlukan teknologi budidaya pada semua tahap (Tim IPB 2005; Yahya et. al. 2005). Dalam pemikiran ini kekurangan pengalaman untuk budidaya kelapa sawit, khususnya cara penggunaan pupuk atau pestisida pertanian secara cocok, dan kekurangan pengalaman untuk mengelola kebun dalam skala luas dikemukakan sebagai penyebab yang menenggelamkan produktivitas petani (Setyono 2005).

Penulis tidak dapat menerima logika ini sebagaimana dikatakan di atas karena, menurut Fauzi et. al. (1992), teknik budidaya kelapa sawit untuk menghasilkan buah dengan jumlah dan mutu yang baik sudah ditegakkan dan dikenalkan di Indoensia, bahkan itu tidak begitu kompleks daripada budidaya tanaman lain, misalnya, buah-buahan atau beberapa jenis sayur-sayuran organik yang harus diadakan dalam rangka pupuk atau pengairan selaras dengan lingkungan setempat.

Apalagi, teknik budidaya tetap sama jika skala yang dikelola diperluas. Sekarang teknis budidaya kelapa sawit dasarnya dikerjakan secara manual dan hampir sama dioperasi baik

dengan skala besar maupun kecil. Aplikasi mekanisasi masih terbatas pada tahap pembuka hutan dengan traktor dan tahap transportasi TBS ke PKS dengan truk (Tim IPB 2005). Demikian, penulis menduga bahwa teknik petani yang kurang produktif disebabkan bukan hanya kekurangan pengetahuan atau pengalaman mereka.

Kelemahan daya beli petani juga dikedepankan sebagai salah satu faktor yang menimbulkan masalah produktivitasnya, yakni petani yang berkebun kecil mengalami kesulitan dalam melunasi utang bahan baku atau kreditnya karena pendapatan yang diperoleh lebih kecil daripada kebutuhan hidupnya. Budaya kerja yang belum kondusif atau tidak menyisihkan penghasilan untuk masa tenggang peremajaan juga disalahkan (Hasibuan 2005; Pahan dan Tjahjanto 2005).

Walaupun penjelasan di atas memang mencerminkan salah satu sisi kejadian, pandangan yang memfokuskan ketidakberdayaan petani ini akan dikritik dengan beberapa alasan. Di antaranya adalah kekebunan mengenai apa yang harus dilakukan oleh siapa. Seperti dikatakan Sen (1985) dengan cermat, kesulitan yang dialami petani melalui kelemahan daya belinya tidak sama dengan "kegagalan pasar (*market failure*)" investasi. Pasar merespon hanya daya beli mereka, bukan kebutuhannya, sehingga kondisi sekarang akibat fungsi pasar yang wajar. Dengan demikian, itu tidak langsung

menuntutkan bahwa pemerintah, misalnya, harus intervensi pasar investasi ini.

Beberapa pengamat mengusulkan bahwa pemberdayaan KUD atau koperasi perkebunan rakyat merupakan suatu jawaban sebagai wadah petani, karena badan itu bisa dipercaya bank atau mampu mengontrak dengan perusahaan besar (Hasibuan 2005). Akan tetapi, harapan ke organisasi ini tidak berdasarkan suatu bukti yang konkret sehingga apakah arah kebijakan ini efektif atau tidak dalam kenyataannya masih abu-abu seperti dikatakan Kartasasmita (2005) yang menunjuk bahwa dalam program yang dilaksanakan selama ini, KUD dan koperasi belum mampu mengembang tugas pendidikan supaya petani memperoleh jiwa *entrepreneur* atau kemandirian.

Kritik kedua dan lebih esensial yang dilontarkan terhadap pandangan ini adalah bahwa aliran pemikiran ini melihat masalah ini hanya dari satu sisi saja dan melewati hubungannya dengan beberapa pelaku lain yang mempengaruhi tindakan petani. Untuk berpikir tentang penyebab masalah produktivitas dan kebijakan secara realistis, harus dibahas respons atau tindakan "pihak penawaran" pada pasar investasi, yaitu pemerintah, perusahaan inti, dan kalangan perbankan.

## 2. Kegagalan Pihak Penawaran

Pandangan kedua memperhatikan kekurangan sistem untuk memenuhi kebutuhan

petani dalam pihak pemerintah, perusahaan perkebunan besar, dan kalangan perbankan. Menurut pemikiran ini kejadian Riau yang harus diberi fokus adalah sebagai berikut (Karama 2005; Setyono 2005):

- Lahan yang dialokasikan pemerintah kepada petani masih belum cukup.
- Dana atau modal kepada petani yang menjadi syarat mutlak dalam pembangunan atau peremajaan perkebunan belum cukup disiapkan bank atau pemerintah.
- Bimbingan budidaya dari perusahaan perkebunan besar, baik swasta maupun nasional, masih tidak memadai karena hubungan antara petani dan inti belum diatur secara mantap.
- prasarana seperti jaringan jalan untuk mengangkut TBS ke PKS dalam inti belum mengakseskan walaupun perkebunan petani kebun dan PKS terletak saling berjauhan.

Jika ada daya beli yang cukup dari pihak permintaan, masalah ini akan diatasi dalam jangka waktu panjang melalui fungsi pasar investasi. Meskipun demikian, pihak penawaran tidak merespon permintaan itu dengan baik – itulah baru menjadi "kegagalan pasar (*market failure*)" yang ditangani pemerintah dengan menganggarkan dana atau program.



Kecemasan terhadap aliran pandangan kedua dari pengamat lain adalah bahwa itu memasalahkan hanya kekurangan **sekarang**. Melihat **sejarah** atau **proses** yang menyebabkan kondisi petani kebun Riau sekarang, memang ada pemikiran lebih radikal yang menyalahkan kelalaian dari pihak penawaran, seperti aliran pandangan berikut.

### 3. Kegagalan Pihak Penawaran yang Harus Bertanggung Jawab

Aliran pandangan ketiga, pada dasarnya, menganggap bahwa kebijakan pemerintah dan inti terhadap petani merupakan kewajibannya yang dibebankan sebagai imbalan tentang konsekuensi hak, kepentingan, dan keamanan yang telah diberikan kepadanya. Tidak sama dengan perekonomian lain, pembangunan perkebunan bersejarah sebagai tindakan pembangunan daerah yang meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat secara berkeadilan dan berkelanjutan. Berdasarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres), pemerintah dan perusahaan inti diharapkan berperan aktif untuk mewujudkan pemberdayaan petani kebun dalam pola PIR dengan bimbingan yang meningkatkan produksi dan pendapatan, setidaknya, petani plasma.

Menurut pemikiran ini, kondisi pekebun petani di Riau sekarang diakibatkan kebijakan yang mengeksploitasikan atau

proses kerentanan oleh pemerintah dan inti. Kurangnya investasi dari pihak penawaran yang dijelaskan sebelumnya pada bagian III 2. harus disempurnakan pemerintah atau inti. Misalnya Karama (2005) mengkritik bahwa kebijakan alokasi lahan yang seluas 2 ha/KK kepada petani plasma tidak memadai supaya petani kebun memenuhi kebutuhan hidup sehingga sistem ini perlu ditinjau ulang. Menurut dia, petani harus didistribusikan setidaknya lahan seluas 5 ha/KK seperti dilaksanakan dalam proyek FELDA, Malaysia yang berhasil mewujudkan kesejahteraan petani.

Selain hal-hal di atas, sistem harga pembelian TBS juga merupakan salah satu fokus debat sebagai sumber eksploitasi petani. Walaupun taraf harga yang diatur Menteri Kehutanan dan Perkebunan ini masih cukup baik (Setyono 2005), adanya penipuan tentang kualitas TBS petani mengganggu pendapatannya. Bahkan, sistem harga ini diperoleh hanya berlaku di kebun PIR, sedangkan di kebun masyarakat petani menerima harga yang ditetapkan oleh PKS masing-masing. Hal ini memungkinkan bahwa PKS atau tengkulak TBS merugikan pekebun petani.

Tentu saja bahwa arah kebijakan yang dituntutkan pandangan ini menjadi lebih drastik: memprogramkan modal atau dana, pembangunan sistem kemitraan antara petani dan inti, pemberdayaan KUD dan koperasi petani oleh pemerintah dan inti, penambahan

lahan kepada petani, perbaikan sistem yang memihaki petani, dan lain-lain.

Namun, pernyataan di atas belum memuaskan penulis. Walaupun mereka belum berkomentar, Pemerintah Provinsi Riau telah menetapkan visi pembangunan perkebunan ke depan, yaitu "Terwujudnya kebun untuk kesejahteraan masyarakat Riau tahun 2020" dengan angka yang konkret, termasuk penyediaan lahan, program pinjaman bantuan modal (Husien dan Hanafi 2005). Bahkan, sebagian bank menawarkan skim kredit dengan bunga yang reratif kecil (Yahya 2005). Menurut penganut pandangan di atas, program ini dianggap bagaimana-cukup atau tidak? Pertanyaan ini bisa menimbulkan pertanyaan lagi dan lebih universal yang bersamaan dengan pembahasan seputar bantuan pembangunan umum, yaitu, "sejauh mana pemerintah dan inti berkomitmen dengan pemberdayaan petani?". Laporan Kartasasmita (2005) mengenai kejadian di salah satu kampung perkebunan kelapa sawit impresif karena menyodokkan masalah ini.

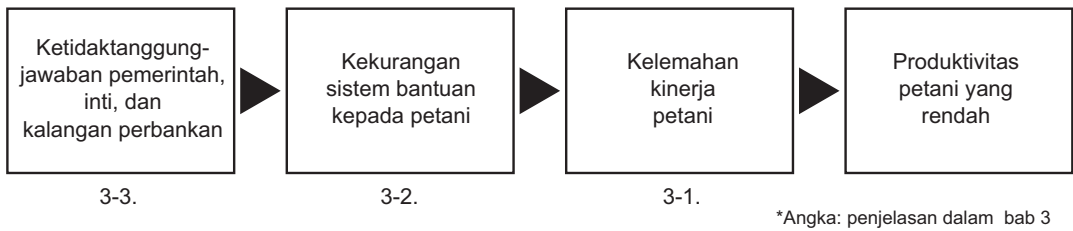
"Dalam rangka *community development* perusahaan ini banyak memberikan bantuan kepada penduduk dalam bentuk pembangunan infrastruktur, sekolah, peternakan dan lain-lain. Namun efek terhadap sikap penduduk tidak seperti yang diharapkan. Mereka ternyata tidak dengan sendirinya

menjadi mandiri malah justru menambah ketergantungannya dari perusahaan untuk macam-macam persoalan di kampung. Ada kesan bahwa uluran tangan perusahaan justru dianggap sebagai suatu kewajiban." (Kartasasmita 2005: 8)

Selayaknya semua kebijakan bantuan dilaksanakan dengan tujuan bahwa sektor atau kehidupan penerimanya pada akhirnya akan bisa menjadi lepas landas dari bantuan itu. Oleh karena itu, kekurangan padangan ini adalah bahwa mereka belum menyampaikan skenario mengenai bagaimana petani memanfaatkan bantuan dari pemerintah atau inti dan **usaha sendiri** untuk keluar dari kesulitan dan bisa mengelola mandiri pada masa depan.

Jika pertanyaan di atas tidak dijawab, itu karena pandangan ini gagal menggambarkan kehidupan petani secara keseluruhan dan rinci – bagaimana bantuan berfungsi (atau tidak) dalam kehidupan petani, sebenarnya halangan apa yang dihadapi petani, dan di mana mereka meletakkan prioritasnya?

Bab ini memberbedakan ketiga pandangan para pakar menurut titik berat dalam penjelasan tentang produktivitas petani yang rendah. Pandangan pertama menyoroti hubungan penyebab-akibat yang langsung antara produktivitas dan kinerja petani. Sementara pandangan kedua memfokuskan tiadanya



Gambar 3. Hubungan antara ketiga pandangan

pasokan bantuan yang melatarbelakangi kinerja petani yang masih belum mapan. Apalagi pandangan ketiga menganggap proses ini sebagai eksploitasi yang diakibatkan sistem politik dan ekonomi. Penulis mencoba menyatakan hubungan ketiga pandangan ini pada Gambar 3. Dengan demikian, penulis tidak bermaksud bahwa ketiga pandangan itu saling eksklusif, malah mereka berbentuk unsur-unsur dari 1 rantai yang menjelaskan masalah produktivitas petani. Akan tetapi, mungkinlah ada rantai lain yang belum dibahas, seperti dinyatakan pada bab 4.

#### IV Strategi Kehidupan Petani Kebun

##### 1. Konsep Strategi Kehidupan

Sebagai catatan penting perlu dikemukakan bahwa kepentingan pemerintah atau perusahaan inti terhadap pertumbuhan sektor kelapa sawit tidaklah bisa berarti sama dengan kepentingan petani. Pemerintah, perusahaan inti, dan para pengamat pertanian peduli akan jumlah produksi atau produktivitas kelapa sawit, sementara prioritas petani bisa berbeda. Target

petani mungkin meningkatkannya pendapatan keluarga secara keseluruhan (tidak hanya dari sektor kelapa sawit saja), atau mungkin yang lain. Bab ini membahas kemungkinan prioritas atau "strategi kehidupan (*coping strategy*)" yang dipilih petani kebun di Riau<sup>5)</sup>. Strategi kehidupan adalah pedoman seseorang tentang kehidupan keseluruhan untuk menyikapi lingkungan atau situasi tertentu sehingga itu bisa bervariasi tergantung masalah yang dihadapi atau sumberdaya, aset, dan lain-lain yang dibawa pelaku. Analisis dari segi pandangan itu baru mulai diterapkan di seluruh dunia, terutama di pedesaan yang mengalami masalah dalam menjalankan proyek pembangunan atau program bantuan<sup>6)</sup>, agar mengajukan alternatif yang sesuai dengan apa yang terjadi dalam konteks lingkungan setempat. Oleh karena itu, kesimpulan atau saran yang bersumber analisis strategi kehidupan kadang tidak sama dengan acuan yang diperoleh dari teori pembangunan ekonomi (lihat Devereux 1993; Norgaard 1994).

Namun, penelitian itu tidak mudah dilakukan secara umum karena itu membutuhkan waktu dan energi yang besar dari pihak peneliti

sampai memegang keadaan kehidupan dan pemikiran petani setempat, yang belum tentu satu saja, secara rinci dan dalam. Hal ini juga demikian dengan perkebunan kelapa sawit di Riau sehingga strategi kehidupan petani kebun belum dibahas dalam makalah tersebut.

## 2. Penempatan Kelapa Sawit dalam Strategi Kehidupan di Riau

Dari hasil penelitian tim penulis, dilihat bahwa salah satu proses "pemberdayaan" petani kebun adalah mengumpulkan lahan secara sporadis. Sekarang di Riau ada sejumlah petani, khususnya dalam petani PIR, yang dapat menambah lahan melalui jual-beli sampai mengelola lebih dari seluas 20 ha. Dalam banyak kasus tersebut, petani menyiapkan dananya dari kerja sampingan seperti berdagang, menjaja, atau melakukan pelbagai kerja yang sementara. Seperti sudah dijelaskan dalam banyak talaah, petani di pedesaan di negara berkembang mempunyai beberapa peluang pendapatan dan makanan, meskipun satu-satunya tidak memadai atau tidak stabil, sehingga petani dapat memenuhi kebutuhan hidup dengan pengerahan beberapa salurannya, kecuali pada masa puso yang parah (Develoux 1993)<sup>7)</sup>.

Posisi kelapa sawit bagaimana sebagai salah satu sumber pendapatan bagi petani kebun di Riau? Yang jelas, itu pendapatan menjanjikan yang tidak besar, tetapi stabil. Seandainya petani menghasilkan sebesar 10 t TBS<sup>8)</sup> per ha/tahun

dengan harga TBS yang sebesar Rp2.500,00 per kg<sup>9)</sup>, pendapatan kasar petani yang mengelola 2 ha mencapai 50 juta per tahun sebesar apa pun. Namun, seperti telah dijelaskan sebelumnya, budidaya kelapa sawit di Provinsi Riau tidak begitu kompleks sehingga pendapatan tahunan bisa diperkirakan sebelumnya. Tidak heran bahwa ada petani yang ingin bergantung total pada kelapa sawit sebagai sumber pendapatan, melalui memperluas lahan secara bertahap atau meningkatkan produktivitas dengan usaha untuk mengatasi masalah kualitas bibit dan benih, hama, penyakit, komposisi tanah yang bersifat meracuni tanaman, cara memupuk, dan lain-lain.

Sedangkan strategi lain yang ditinjau adalah "menelantarkan" kelapa sawit, yaitu menekan biaya dan tenaga yang dibagikan terhadap kelapa sawit serendah mungkin. Penulis memandang bahwa strategi yang sekilas aneh ini memang bisa masuk akal. Jika hasil kelapa sawit tidak begitu merosot secara drastis meskipun ditelantarkan, bahkan tidak ada kemungkinan supaya pendapatan dari ini akan melebihi ambang tertentu karena beberapa kendala yang disebut pada bab 3, salah satu pedoman yang dijangkau petani untuk meningkatkan pendapatan keluarganya adalah mengalihkan tenaganya ke kesempatan kerja lain, termasuk digaji inti atau petani lain. Dijumpai gejala juga bahwa petani kebun tidak memakai pupuk yang cukup, bukan karena

mereka tidak tahu isi bimbingan budidaya kelapa sawit, melainkan karena mereka mengira hasil yang diperoleh melalui mengikuti bimbingan itu tidak seimbang dengan biaya pupuk, pestisida, dan tenaga yang dikeluarkannya.

Demikian, mendalami pengetahuan seputar strategi kehidupan petani akan menjadi makin diperlukan baik dari segi ilmiah maupun dari segi praktis. Program pasokan bahan baku, misalnya pupuk dan pestisida, seperti apa yang diajukan pada bab 3, memang akan berperan penting bagi petani yang menitikberatkan kelapa sawit dalam strategi kehidupannya. Sementara bagi petani yang mengutamakan sumber pendapatan yang lain tetapi masih memelihara kelapa sawit juga, respon yang lebih optimal bisa menjadi penjualan bahan bantuan itu melalui jalur gelap.

Petani mengikuti strategi kehidupan sendiri-sendiri. Jika mereka peduli akan produktivitas kelapa sawit, tingkat itu setara dengan kepentingan kelapa sawit masing-masing dalam strategi kehidupannya, tidak lebih atau tidak kurang daripada itu. Pengamat ekonomi atau pembangunan sering melupakan hal yang dasar itu.

## V Kesimpulan

Dari beberapa hal di atas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- Sekarang sektor perkebunan besar kelapa sawit di Provinsi Riau sudah berhasil meningkatkan ekonomi setempat, sementara produktivitasnya, khususnya produktivitas petani kebun, menempati rendah. Untuk melanjutkan pengembangan sektor ini, penyebab yang menenggelamkan mereka dan kebijakan yang harus dilakukan marak dibahas.
- Di antaranya ditemukan tiga aliran pandangan, yaitu; 1) pandangan yang menyoroti kegagalan pihak petani; 2) pandangan yang membahas kegagalan pihak lain yang membantu atau menginvestasi petani; 3) pandangan yang menekankan pertanggungjawaban pihak lain yang harus memberdayakan petani.
- Dalam tiga pandangan di atas masih meninggalkan apa yang belum memadai dibahas, tetapi mereka berbentuk 1 rantai penjelasan seputar masalah produktivitas petani Provinsi Riau.
- Tinjauan dari segi strategi kehidupan petani, yang dilewatkan para pakar selama ini, memberi sebuah tafsiran yang baru. Selain adanya petani yang menambah lahan untuk memberdayakan diri melalui sektor kelapa sawit, kini ada petani yang tidak peduli akan cara yang meningkatkan produktivitasnya karena

usaha ini dianggap tidak seimbang dengan hasil yang didapat.

- Ada kemungkinan bahwa kebijakan bantuan oleh pemerintah dan inti yang tidak berdasarkan ilmu pengetahuan seputar strategi kehidupan petani kebun akan kurang bermanfaat. Program atau bahan baku bantuan digunakan sejalan dengan strategi kehidupan penerima, yaitu petani kebun, bukan sejalan dengan tujuan program saja.

Dari kesimpulan di atas, diharapkan penelitian yang mendalami strategi kehidupan petani kebun di Riau dapat dilakukan secara rinci dan menyeluruh. Tetap penting dipegangnya gambaran ini karena itulah kunci untuk mengarahkan kebijakan apa yang sesuai dengan situasi Provinsi Riau.

Karya ini disusun bawah bimbingan dosen-dosen dari Fakultas Ilmu Budaya, Universitas Indonesia, sebagai tugas akhir penulis pada program BIPA (Bahasa Indonesia untuk Penutur Asing). Penulis mengucapkan banyak terima kasih atas menyempatkan waktunya, khususnya kepada Amalia Chandrayani, pembimbing utama untuk karya ilmiah. Selain itu, ucapan terima kasih penulis tujukan kepada Prof. Dr. Muchtar Ahmad dari Universitas Riau, yang selalu menyokong kegiatan penelitian penulis sebagai sponsor di Indonesia.

### Catatan

- 1) Peningkatan konsumsi minyak kelapa sawit selama 20 tahun terakhir terutama didorong oleh pertumbuhan ekonomi dan pertambahan konsumsi di Cina dan India, disertai peningkatan di negara yang mengimpor sejak

dulu seperti negara-negara EU (Voituriez, 2001; Direktur Jenderal Bina Produksi Perkebunan, 2005).

- 2) Di Provinsi Riau terdapat satu perusahaan perkebunan besar nasional, yaitu PT Perkebunan Nusantara V (PTPN V). Akibat konsolidasi, PTPN V memisahkan diri dari PT Perkebunan Nusantara yang mengelola lahan yang bertebaran di Provinsi Riau dan Provinsi Sumatera Utara pada tahun 1996.
- 3) Pada tahun 2000 Bank Indonesia menghentikan PIR yang memanfaatkan tenaga kerja program transmigrasi (PIR-Trans). Namun, beragam pola PIR yang mirip dengan itu disusun oleh pemerintah daerah seiring dengan pertumbuhan sektor perkebunan kelapa sawit.
- 4) Jumlah PKS di Provinsi Riau mencapai 100 unit dan semua dioperasikan Inti, bukan KUD atau koperasi petani. Petani harus mengirim hasil ke PKS atau menjual hasil kepada tengkulak yang berkeliling di perkebunan petani.
- 5) Penulis berpartisipasi pada tim proyek penelitian yang diketuai Prof. Dr. Muchtar Ahmad dari Universitas Riau untuk menggambarkan kehidupan petani kebun kelapa sawit di Provinsi Riau sejak tahun 2003. Pembahasan bab ini berdasarkan pengetahuan yang diperoleh pada kesempatan ini, terutama studi kasus yang dilakukan di kebun Sei Buatan, PTPN V dan sekitarnya. Hasil penelitian ini sekarang sedang dalam persiapan sehingga tidak semua data itu diumumkan di sini.
- 6) Di Indonesia hasil penelitian yang menerapkan ide strategi kehidupan berkonsentrasi dalam ilmu kesehatan dan ilmu gizi, misalnya penelitian untuk mengidentifikasi dampak krisis ekonomi pada upaya keluarga dalam penghasilan, pengeluaran, atau konsumsi makanan.
- 7) Kartasasmita (2005) menegaskan mengenai kerja di kawasan perkebunan kelapa sawit di **seluruh Indonesia** bahwa kegiatan petani masih tetap *on-farm* sehingga usaha untuk keluar dari "nasib miskin" masih terbatas. Akan tetapi, tim penelitian yang penulis berpartisipasi skeptis terhadap penerapan pendapatnya pada terjadinya di **Riau** berdasarkan data asli tentang upah kerja sampingan petani (akan diumumkan).
- 8) Angka ini disebut Kartasasmita (2005) sebagai produktivitas standar perkebunan rakyat. Menurut Hasibuan (2005), produktivitas Indonesia pada TBS (termasuk perkebunan besar nasional dan swasta) mencapai rata-rata 14-16 t per hektar, dilebihi produktivitas Malaysia yang disebut optimal sebesar 18-21 t.
- 9) Angka ini dikutip dari Karama (2005). Namun, seperti diakuai Karama sendiri, asumsi harga ini terlalu menguntungkan petani dan pada kenyataannya harga yang lebih kecil diterapkan.

## Daftar Pustaka

- Arifin, B. 2004. *Analisis ekonomi pertanian Indonesia*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Devereux, S. 1993. *Theories of femine*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Direktor Jenderal Bina Produksi Perkebunan 2005. Program pengembangan dan peremajaan perkebunan kelapa sawit. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Fauzi et. al. 1992. *Kelapa sawit: Budi daya, pemanfaatan hasil dan limbah, analisis usaha dan pemasaran*. Jakarta: Penebar Swadaya.
- Hasibuan, H. A. 2005. Prospek pengembangan kelapa sawit melalui peranan koperasi dalam meningkatkan ekonomi kerakyatan. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Husien, H. dan Hanafi 2005. Peranan pemerintah daerah dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit rakyat. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Karama, A. S. 2005. Perkebunan kelapa sawit rakyat yang menyejahterakan. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Kartasasmita, S. 2005. Otonomi daerah dalam pengembangan perkebunan di Indonesia. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Nagata, J. dan Arai, S. W. 2006. Sumatera chubu Riau syu ni okeru kinnen no noen kaihatu. *Komaba Studies in Human Geography* 17: 51-60. (J)
- Norgaard, R. 1994. *Development betrayed: The end of progress and a coevolutionary revisioning of the future*. New York: Routledge.
- Pahan, I. dan Tjahjanto, R. D. 2005. Pola peremajaan areal plasma dari segi pembinaan petani, ketersediaan modal & mengatasi kesenjangan pendapatan. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Sen, A. 1985. *Points on food, cash and entitlements*. Mimeo: University of Oxford.
- Setyono 2005. Kendala & harapan pemberdayaan perkebunan rakyat. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Tim IPB 2005. Pemberdayaan petani pekebun yang tangguh dan resolusi konflik sosial dalam masyarakat pekebun sawit. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Voituriez, T. 2001. Palm oil and the crisis: A macro view. In *Agriculture in crisis: People, commodities and natural resources in Indonesia 1996-2000*, eds. G. Françoise and R. François. 49-71. Montpellier: Cirad.
- Yahya, R. 2005. Kebijakan perkreditan perkebun rakyat tahun 2005. Makalah tidak diterbitkan\*.
- Yahya, S., Herodian, S., dan Sasli, I. 2005. Pemanfaatan sumberdaya alami dalam peningkatan pertumbuhan tanaman perkebunan di lahan marginal. Makalah tidak diterbitkan\*.
- \* : makalah dari "Seminar Nasional Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat" yang diselenggarakan di Pekanbaru, Provinsi Riau pada 15-16 April, 2005
- (J) : ditulis dalam bahasa Jepang

【日本語要旨】

## リアウ州におけるアブラヤシ農園開発をめぐる議論 —小農の低生産性を中心に

新井祥穂

(東京大学大学院 総合文化研究科)

インドネシア・リアウ州は、近年急速にアブラヤシ農園開発が進んだ結果、国内有数のアブラヤシ産地となるとともに、同州の経済にとってもアブラヤシ農園部門は重要な位置を占めるにいたった。しかしアブラヤシの土地・労働生産性は依然として低く、特に生産者の大多数を占める小農で、生産性の低さが著しい。本稿は、その原因や望ましい対策など、小農の低生産性をめぐる議論の到達点を探るため、未公開の現地語資料を中心に関連文献の分析を行った。

小農の低生産性の要因の議論には、大別して3つの系統がみられる。第一は、小農の行動様式（未熟な管理技術、更新期間に対する資金準備の不足）に求めるものである。第二は、小農に対する、政府・農園企業や銀行による経営・技術指導の不徹底あるいは投資の不足を問題視するものである。第二の議論がより先鋭的になると、政府・農園企業や銀行の「責任逃れ」の政治経済構造を非難する議論（第三の議論）となる。もちろんこれらの議論は互いに排他的ではなく、むしろ<小農の低生産性>という事態を生みだす、直接的な要因から、間接的だが重要な要因までの、一連の説明と考えることができよう。

しかしこれらの議論で見落とされ、また筆者が参加した調査で焦点となったのが、農民自身の生計戦略である。確かに、土地生産性を向上させ経営規模を拡大し、アブラヤシからの収益を引き出そうとする小農が、現地に誕生しつつある一方で、粗放的な肥培管理でも収益が劇的に下がる訳ではないリアウ州の生態環境のもと、労働力を可能な限り農外部門を含む他部門に振り向け、アブラヤシからの収益も細々と確保しつつ、全体として生計を維持するという戦略も、現地では広くみられる。後者のような戦略をとる主体にとって、既存の議論が促す小農への投資は、援助資材の転売機会の発生を意味する。

アブラヤシ農園やリアウ州の農村開発についてより正確な見通しを得、有意義な政策的含意を引き出すためにも、小農の生計戦略の内容や広がりに関する詳細な理解が求められる。

キーワード：インドネシア、リアウ州、農園部門、アブラヤシ、小農、生計戦略