

# **KEBIJAKAN PENETAPAN HARGA TANDAN BUAH SEGAR (TBS) KELAPA SAWIT PROVINSI RIAU**

## *PRICING POLICY OF OIL PALM FRESH FRUIT BUNCHES (FFB) IN RIAU PROVINCE*

**Defris Hatmaja<sup>1</sup>, Seno Andri<sup>2</sup>, Meyzi Heriyanto<sup>3</sup>, dan Mayarni<sup>4</sup>**

*E-mail: defrishatmaja1980@gmail.com*

*Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Riau, Jl. Binawidya KM 12,5 Pekanbaru*

### **ABSTRAK**

*Pola pengelolaan usaha perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau dikembangkan dalam bentuk Perkebunan Besar Negara (PBN) 75.192 Ha, Perkebunan Besar Swasta (PBS) 3.750.433 Ha dan Perkebunan Rakyat 1,76 juta hektar. Dengan luasan perkebunan swadaya tersebut, diperlukan kemitraan untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan dalam penetapan harga tandan buah segar (TBS) kelapa sawit. Pemerintah merumuskan regulasi penetapan harga TBS, namun harga tersebut berlaku bagi petani yang telah bermitra dengan pabrik kelapa sawit (PKS) baik petani plasma atau petani swadaya. Salah satu syarat untuk melakukan kemitraan adalah dengan membentuk kelompok (kelompok tani/koperasi). Persoalan muncul ketika banyak petani swadaya belum berkelompok. Dampaknya yaitu tidak dapat bermitra dengan PKS dan tidak masuk dalam anggota penetapan harga TBS kelapa sawit. Penelitian ini menggunakan pendekatan post positivism dengan metode kualitatif. Hasil penelitian yaitu: 1) Pasca terbitnya Permentan Nomor 01/Permentan/Kb.120/1/2018. Pemerintah Provinsi Riau membentuk tim penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit mitra dengan anggota tim harga dari unsur perusahaan/PKS Mitra, pemerintah provinsi, pemerintah Kab/kota dan asosiasi pekebun, asosiasi pengusaha kelapa sawit, serta perwakilan kelembagaan petani yang bermitra. 2) Tim penetapan harga TBS melakukan kemitraan dengan akademisi dan aparat penegak hukum (Kejaksaan) sebagai pengawas eksternal di Tim harga.*

*Kata kunci: Kata Kunci: Kemitraan, Quadruple Helix, Tandan Buah Segar Kelapa Sawit*

### **ABSTRACT**

*The management pattern of oil palm plantation business in Riau Province is developed in the form of Large State Plantations (PBN) 75,192 hectares, Large Private Plantations (PBS) 3,750,433 hectares and Community Plantations 1.76 million hectares. With the size of these independent plantations, partnerships are needed for the development of sustainable oil palm plantations in setting the price of oil palm fresh fruit bunches (FFB). The government formulated a regulation on FFB pricing, but the price applies to farmers who have partnered with palm oil mills (PKS) either plasma farmers or independent farmers. One of the requirements for a partnership is to form a group (farmer group/cooperative). The problem arises when many independent smallholders are not yet in groups. The impact is that they cannot partner with the PKS and are included in the members of the oil palm FFB price fixing. This research uses a post-positivism approach with qualitative methods. The results of the research are: 1) After the issuance of MOA Number 01/Permentan/Kb.120/1/2018. The Riau Provincial Government formed a team to determine the purchase price of partner oil palm FFB with members of the price team from elements of the company/PKS Partner, provincial government, district / city government and smallholder associations, oil palm business associations, and representatives of partnering farmer institutions. 2) The FFB price setting team partners with academics and law enforcement officials (Attorney General's Office) as external supervision in the price team.*

*Keywords: Partnership, Quadruple Helix, Palm Fresh Fruit Bunches*

## 1. PENDAHULUAN

Pola pengelolaan usaha perkebunan kelapa sawit di Provinsi Riau dikembangkan dalam bentuk Perkebunan Besar Negara (PBN), Perkebunan Besar Swasta (PBS) dan Perkebunan Rakyat. Berdasarkan data Statistik Perkebunan Provinsi Riau 2021 luas perkebunan kelapa sawit di wilayah ini mencapai 2,862.132 Ha (19,62% dari total kebun kelapa sawit Indonesia) yang terdiri dari Perkebunan Besar Negara 75.192 Ha (2,63%) dan Perkebunan Besar Swasta 3.750.433 Ha (35,81%).

Menurut statusnya, sebagian besar perkebunan kelapa sawit di Riau pada tahun 2021 ditanam oleh petani swadaya yaitu 1,76 juta hektar (61,65%), 1,02 juta hektar (35,72%) akan ditanam oleh perkebunan besar swasta, 80.000 hektar (2,63%) ditanam di perkebunan besar milik negara. Pada tahun 2020, 1,76 juta hektar (61,57%) kelapa sawit ditanam oleh petani swadaya, 1,02 juta hektar (35,81%) oleh perkebunan besar swasta dan 80.000 hektar (2,63%) oleh perkebunan besar milik negara (Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, 2021, p. 10). Sehingga total luas perkebunan sawit di Provinsi Riau kurang lebih 2,8 juta Ha. Luasnya perkebunan sawit swadaya tentu menjadi sumber ekonomi yang besar, sehingga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di Provinsi Riau.

Dari total luasan perkebunan kelapa sawit sekitar 2,8 juta Ha tersebut, produksi *Crude Palm Oil* (CPO) Provinsi Riau berdasarkan status pengusahanya pada tahun 2020 yaitu; 53,38% atau 4,73 juta ton Kelapa Sawit (CPO) berasal dari perkebunan rakyat, 42,56% atau 3,78 juta ton berasal dari perkebunan besar swasta, 4,05% atau 0,36 juta ton berasal dari perkebunan besar negara. perkebunan yang dimiliki. Sedangkan pada tahun 2021, 4,82 juta ton atau 53,76% CPO diharapkan berasal dari perkebunan rakyat, 3,75 juta ton atau 41,85% dari perkebunan besar swasta dan 390.000 ton atau 4,39% dari perkebunan besar negara (Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, 2021, p. 22). Berikut adalah data kebun sawit mitra plasma dan swadaya di Provinsi Riau:

**Tabel 1. Kebun Sawit Mitra Plasma dan Mitra Swadaya Di Provinsi Riau**

Jenis Pengelolaan	Luas Area (Ha)	Kelompok Tani (unit)	Jumlah Koperasi (unit)	Jumlah KK
Mitra Plasma	263.491	6.167	270	131.680
Mitra Swadaya	4.647,64	10	11	1.681

Sumber: Dinas Perkebunan Provinsi Riau 2022

Data luasan kebun petani mitra plasma di Provinsi Riau adalah 263.491 Ha. Sedangkan petani mitra plasma berjumlah 131.680 KK Jumlah koperasi sawit mitra plasma 270 unit, dan kelompok tani yaitu 6.167. Sedangkan petani mitra swadaya dengan luasan 4.647,64 Ha terdapat 10 kelompok tani, 11 koperasi dan jumlah 1.681 KK, jumlah ini sangat sedikit jika dibandingkan dengan total luasan kebun rakyat/swadaya yang ada. Untuk itu diperlukan akselerasi kemitraan dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan melalui kolaborasi bersama antara pemerintah dan *stakeholder*. Kelemahan petani swadaya pada tingkat hilir belum mengelola usaha pertanian secara kelompok. Sehingga mempunyai banyak kelemahan secara manajerial dan juga nilai tawar yang rendah pada perusahaan atau pemerintah. Rendahnya produktivitas perkebunan kelapa sawit oleh pekebun swadaya disebabkan oleh beberapa faktor yaitu pengelolaan terutama tahap pra produksi dan pemeliharaan (Maroha, 2015; Yulida & Tarumum, 2013; Yutika et al., 2019a). Selain itu hasil sensus pertanian tahun 2013 menunjukkan hanya 8% petani sawit yang dikonsultasikan, 72% bukan anggota kelompok tani, 85% bukan anggota koperasi, 86% bukan mitra, dan 77% tidak menerima bantuan apapun. Disamping itu, pekebun swadaya non mitra terkendala untuk bermitra karena kebun mereka berada di dalam kawasan hutan.

Luasan lahan kelapa sawit yang besar seyogyanya mampu menopang ekonomi bagi masyarakat di sekitar perkebunan. Parlina et al (2022, 112–16) menyebutkan bahwa adanya kebun kelapa sawit memberikan dampak positif bagi perekonomian warga desa. Anggraini (2018) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam jangka pendek dan panjang industri kelapa sawit berpengaruh positif terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Riau. Selama tiga tahun terakhir, total ekspor minyak sawit dari Provinsi Riau menunjukkan tren penurunan. Ekspor tahun 2020 akan turun 8,81% dibandingkan tahun 2019. Penurunan ekspor pada 2021 akan semakin besar, turun 10,19% dibanding 2020. Secara nilai, ekspor sebenarnya meningkat selama tiga tahun terakhir.

Luasan kebun (tabel 1 dan 2) dan juga produksi CPO yang tinggi sudah seharusnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat khususnya petani, baik petani plasma dan swadaya. Petani sawit plasma merupakan petani dengan pola kerjasama kemitraan baik dengan PBN atau PBS. Sedangkan petani swadaya sawit swadaya sebagian besar merupakan petani sawit dengan pola perkebunan mandiri (non mitra), dan hanya sedikit yang telah bermitra dengan PKS agar harganya bisa ditetapkan pemerintah. Pekebun swadaya non mitra mengelola perkebunan mulai dari penanaman hingga

pemanenan secara mandiri. Kedua pola pertanian tersebut mempunyai kelebihan dan kelemahan tersendiri.

Kelebihan dan kekurangan petani mitra (plasma dan mitra swadaya) dengan non mitra yaitu; 1) Petani mitra mempunyai perilaku praktik pertanian berkelanjutan. Sedangkan petani swadaya belum menetapkan perilaku pertanian berkelanjutan (Yutika et al., 2019b); 2) Produktifitas sawit tinggi, mendapatkan pengetahuan tentang kualitas bibit, dan perawatan dari mitra, keuntungan lain juga petani plasma mendapatkan fasilitas pinjaman keuangan (Hastuti, 2022). Sedangkan petani swadaya produktifitas sawit rendah, tidak mempunyai pengetahuan pengelolaan sawit dan tidak mempunyai akses pinjaman. 3) Sebagian besar petani swadaya tidak bergabung tergabung dalam satu organisasi (Koperasi, Kelompok tani atau asosiasi). Sehingga belum ada perlindungan pada harga jual TBS, akses langsung ke Pabrik Kelapa sawit (PKS), dan pembinaan pertanian yang baik (Paongan, 2020).

Permasalahan lain adalah mekanisme penetapan harga TBS dianggap belum berpihak dengan petani swadaya non mitra. Hal ini disebabkan belum ada keterwakilan petani swadaya yang menjadi perwakilan pada tim penetapan harga TBS di Provinsi Riau. Namun dari *existing condition* dilapangan diketahui hal tersebut terjadi karena lemahnya pembinaan dan fasilitasi pembentukan kelembagaan petani sawit swadaya baru. Dinas Perkebunan mencatat hanya terdapat 10 unit kelompok tani dan 11 unit koperasi yang telah bermitra dengan PKS di seluruh Provinsi Riau. Padahal, secara regulasi syarat untuk masuk dalam tim penetapan harga TBS adalah berkelompok dan bermitra sehingga seluruh element dalam tim dapat melakukan koordinasi.

Peters (2015) dalam Philipp Trein et al. (2020, 1–5) Salah satu klasik dalam kebijakan publik, administrasi publik, dan ilmu politik adalah tentang keterkaitan antara kebijakan yang ada dan koordinasi organisasi sektor publik. Bouckaert, Peters, and Verhoest (2010, 17) menyebutkan sejumlah istilah lain sering digunakan sebagai bentuk lain untuk koordinasi - kerja sama, koherensi, kolaborasi, dan integrasi.

Untuk mengurai proses koordinasi, kerjasama dan kolaborasi penetapan harga beli TBS, penulis menggunakan pandangan *Helix Thinking*. Pandangan ini mengkaji keterlibatan pemangku kepentingan penetapan harga beli TBS kelapa sawit di Provinsi Riau. Dengan konsep dan teori tersebut penulis akan melakukan analisa terhadap permasalahan yang terjadi. Sehingga ditemukan pandangan yang utuh terhadap fenomena tersebut. Model *Triple Helix* (TH) dikemukakan oleh Etzkowitz dan Leydesdorff (2000) disusun dengan keterlibatan unsur universitas-industri-pemerintah. Konsep ini merupakan

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Lokasi penelitian adalah Dinas Perkebunan Provinsi Riau. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan adalah; wawancara mendalam, observasi, dan dokumentasi. Teknik pemeriksaan keabsahan data yang digunakan adalah triangulasi, baik triangulasi subjek penelitian maupun triangulasi data penelitian. Teknik analisis data yang penulis gunakan adalah model Miles dan Huberman, yaitu; reduksi. analisis data dan penarikan kesimpulan

## PEMBAHASAN

### *Existing Condition* Industri Kelapa Swait Dan Kebijakan Penetapan Harga TBS Kelapa Sawit Di Provinsi Riau

Pada sub bab ini penulis menjelaskan bagaimana kondisi luasan dan produktifitas kelapa sawit dan CPO di Provinsi Riau. Hal ini untuk memberikan gambaran bagaimana *existing condition* industri kelapa sawit, sehingga memberikan gambaran bagaimana besarnya industri ini.

*Pertama*, luas perkebunan sawit di Provinsi Riau kurang lebih 2,8 juta Ha. Luasnya perkebunan sawit swadaya tentu menjadi sumber ekonomi yang besar, sehingga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, khususnya di Provinsi Riau. Dari total luasan perkebunan kelapa sawit sekitar 2,8 juta Ha tersebut, produksi *Crude Palm Oil* (CPO) Provinsi Riau berdasarkan status pengusahanya pada tahun 2020 yaitu; 53,38% atau 4,73 juta ton Kelapa Sawit (CPO) berasal dari perkebunan rakyat, 42,56% atau 3,78 juta ton berasal dari perkebunan besar swasta, 4,05% atau 0,36 juta ton berasal dari perkebunan besar negara. perkebunan yang dimiliki. Sedangkan pada tahun 2021, 4,82 juta ton atau 53,76% CPO diharapkan berasal dari perkebunan rakyat, 3,75 juta ton atau 41,85% dari perkebunan besar swasta dan 390.000 ton atau 4,39% dari perkebunan besar negara (Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, 2021, p. 22).

awal mula munculnya *helix thinking*. Berdasarkan model inovasi TH, *Quadruple Helix* (QH) menambah keterlibatan masyarakat (komunitas) dalam pengambilan keputusan. Model TH awal dikembangkan sebagai cara konseptualisasi inovasi publik dan arus pengetahuan dalam sistem inovasi publik yang terbuka. Sejauh ini, riset-riset yang menghasilkan penemuan atau karya ilmiah harus diproduksi atau dilakukan "infrastruktur pengetahuan" secara umum disebut (universitas), dan dikembangkan melalui "struktur pendukung" (biasanya inkubator yang didanai pajak), terakhir harus didukung

oleh "struktur produksi" (sektor swasta seperti biasa) (Calzada & Cowie, 2017, p. 26)

Pelaksanaan penerapan harga TBS yang diamanatkan oleh Permentan Nomor 01 tahun 2018 dilakukan saat asosiasi petani belum sepenuhnya kuat. Sehingga pada proses penetapan, partisipasi petani swadaya dalam proses verifikasi ditingkat provinsi minim (Nggarang et al., 2021, p. 51). *Existing condition* penetapan harga TBS di Provinsi Riau masih menyisakan banyak pekerjaan rumah. Perlu adanya koordinasi dan kolaborasi dengan berbagai pihak yang tergabung dalam tim harga. Agar penetapan harga TBS yang berkeadilan dapat terwujud. Sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, peran Pemerintah Kabupaten/Kota dan asosiasi pekebun swadaya dibutuhkan dalam mengembangkan kelembagaan pekebun swadaya agar semakin banyak petani swadaya dapat bermitra dengan PKS.

Penelitian ini bertujuan melakukan eksplorasi existing condition industri kelapa sawit dan tata kelola kolaboratif dinamika penetapan pembelian harga TBS Kelapa sawit di Provinsi Riau. Perspektif yang peneliti gunakan adalah *collaborative governance* dengan memfokuskan penelitian pada kolaborasi dan kerjasama antara stakeholder yaitu; pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/Kota, swasta (perusahaan kelapa sawit PBN dan PBN) asosiasi pengusaha kelapa sawit, asosiasi petani kelapa sawit dan masyarakat dalam hal ini petani mitra.

Dari total luasan perkebunan kelapa sawit sekitar 2,8 juta Ha tersebut, produksi Crude Palm Oil (CPO) Provinsi Riau berdasarkan status pengusahanya pada tahun 2020 yaitu; 53,38% atau 4,73 juta ton Kelapa Sawit (CPO) berasal dari perkebunan rakyat, 42,56% atau 3,78 juta ton berasal dari perkebunan besar swasta, 4,05% atau 0,36 juta ton berasal dari perkebunan besar negara. perkebunan yang dimiliki. Sedangkan pada tahun 2021, 4,82 juta ton atau 53,76% CPO diharapkan berasal dari perkebunan rakyat, 3,75 juta ton atau 41,85% dari perkebunan besar swasta dan 390.000 ton atau 4,39% dari perkebunan besar negara (Badan Pusat Statistik Provinsi Riau, 2021, p. 22).

Luasan lahan kelapa sawit yang besar seyogyanya mampu menopang ekonomi bagi masyarakat di sekitar perkebunan. Parlina et al (2022, 112–16) menyebutkan bahwa adanya kebun kelapa sawit memberikan dampak positif bagi perekonomian warga desa. Anggraini (2018) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa dalam jangka pendek dan panjang industri kelapa sawit berpengaruh positif terhadap Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Riau. Selama tiga tahun terakhir, total ekspor minyak sawit dari Provinsi Riau menunjukkan tren penurunan. Selama tiga tahun terakhir, total ekspor minyak sawit dari Provinsi Riau menunjukkan tren

penurunan. Ekspor tahun 2020 akan turun 8,81% dibandingkan tahun 2019. Penurunan ekspor pada 2021 akan semakin besar, turun 10,19% dibanding 2020. Secara nilai, ekspor sebenarnya meningkat selama tiga tahun terakhir. Peningkatan nilai ekspor karena harga minyak sawit yang lebih tinggi.

Namun pada petani swadaya masih terdapat beberapa permasalahan yaitu; 1) pengelolaan kebun sawit belum dilakukan secara keberlanjutan; 2) Sebagian besar petani swadaya di Provinsi Riau belum membentuk lembaga/kelompok, sehingga sulit untuk dilakukan pembinaan dan dimitrakan dengan PKS; 3) dampaknya masih sedikit kelembagaan petani swadaya bermitra dengan PKS dan melakukan kontrak secara legal berupa surat perjanjian kerjasama (SPK) sesuai regulasi yang ada. Sehingga terlibat dalam tim penetapan harga TBS Provinsi Riau.

Pada tahun 2018 dengan dirumuskannya Permentan No.01/Permentan/Kb.120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun. Peraturan ini menjadi dasar penetapan harga beli tandan buah segar yang dihasilkan pekebun mitra. Tujuannya adalah untuk melindungi petani kecil agar mendapatkan harga TBS yang wajar dan menghindari persaingan tidak sehat antar perusahaan perkebunan kelapa sawit melalui akselerasi kemitraan yang berkelanjutan.

Didalam regulasi, penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit ditetapkan oleh gubernur melalui Tim harga. Hal ini dilakukan agar tata niaga penjualan TBS tertib dan tidak terjadi penjualan TBS kelapa sawit di luar PKS mitra atau lintas kabupaten guna memberikan kepastian pasar bagi para pekebun mitra dan kepastian bahan baku bagi PKS mitra. Secara teknis dalam menetapkan harga pembelian kelapa sawit hasil produksi pekebun sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Gubernur dibantu oleh tim dalam menetapkan harga beli sawit segar.

Tindak lanjut dari peraturan tersebut pemerintah Provinsi Riau merumuskan Peraturan Gubernur (Pergub) Riau Nomor 77 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun Di Provinsi Riau. Pergub tersebut mengatur secara teknis proses pembelian TBS kelapa sawit mitra (Mitra Plasma dan Mitra Swadaya) meliputi: 1) Pembentukan tim penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit; 2) Penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit; 3) Mekanisme penetapan harga TBS kelapa sawit; 4) Penetapan indeks K; Selain itu, Pergub ini juga mengatur mekanisme Perjanjian kerja sama antara Kelembagaan pekebun Mitra Swadaya dengan PKS khususnya PKS non kebun.

Pada perkembangannya dirumuskan Peraturan Gubernur Riau Nomor 5 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Riau Nomor 77 Tahun 2020

tentang Tata Cara Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun di Provinsi Riau, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya berkewajiban untuk memfasilitasi kemitraan antara perusahaan perkebunan mitra dengan kelembagaan pekebun. Kemitraan dalam hal ini khususnya dalam penetapan dan penerapan harga pembelian tandan buah segar kelapa sawit milik kelembagaan pekebun oleh perusahaan perkebunan mitra.

Selanjutnya gubernur membentuk tim penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit yang keanggotaannya berasal dari; 1) Unsur Pemerintah Daerah; 2) Perwakilan perusahaan pekebun/asosiasi pengusaha kelapa sawit; 3) Perwakilan kelembagaan pekebun dan/pekebun kelapa sawit mitra (Kementerian Pertanian Republik, 2018).

Sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan petani Pada dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Riau Tahun 2019-2024 Pemerintah Provinsi Riau VISI yaitu: (Terwujudnya Provinsi Riau yang Berdaya Saing, Sejahtera, Bermartabat dan Unggul di Indonesia) disingkat dengan akronim RIAU BERSATU. MISI ke-3 tiga yaitu: Mewujudkan Pembangunan Ekonomi yang Inklusif, Mandiri dan Berdaya Saing. Tujuannya adalah mewujudkan perekonomian yang mandiri dan berdaya saing, dengan sasaran meningkatnya kemandirian ekonomi dan menurunnya kesenjangan pendapatan (Pemerintah Provinsi Riau, 2019, p. 2).

Sebagai implementasi dari visi dan misi serta segala permasalahan yang ada, Pemerintah Provinsi Riau menyusun telah menyusun rencana strategis (Renstra 2020-2024). Beberapa program terkait rencana strategis dalam meningkatkan kapasitas dan produktifitas petani swadaya yaitu: 1) Menjalinkan kemitraan PKS dan International Finance Corporation (IFC) untuk memberikan pelatihan agronomi, hukum dan bisnis kepada petani swadaya; 2) Program penanaman kembali (replanting) petani swadaya (Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2020, pp. 44-45).

Sedangkan arah kebijakan strategis terkait petani sawit swadaya yaitu meningkatkan kapasitas sumber daya manusia (SDM) dalam melaksanakan konsultasi yang maju dan berkelanjutan; mendorong dan memfasilitasi lembaga penyuluh dan kelembagaan petani, pelaku komersial (stakeholder) dan kemampuan dan kemandirian lembaga perusahaan untuk memanfaatkan peluang bisnis yang ada untuk meningkatkan agribisnis. Upaya tersebut dilakukan melalui dua program yaitu: 1) Meningkatkan kapasitas,

keterampilan, pengetahuan dan kemandirian petani dan petugas/peralatan melalui pelatihan; 2) Memperkuat keberdayaan kelembagaan petani baik secara ekonomi (koperasi) maupun sosial (asosiasi) (Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2020, p. 62).

### **Koordinasi Multi sektor dalam Penetapan Harga TBS Kelapa Sawit di Provinsi Riau**

Pada sub bab ini penulis menjelaskan bagaimana pola koordinasi penetapan pembelian TBS kelapa sawit di Provinsi Riau. Penulis melakukan penelaahan fenomena dengan teori helix thinking Calazda (2018). Teori *Triple Helix* (TH) dikemukakan oleh Etzkowitz dan Leydesdorff (2000) disusun dengan keterlibatan unsur universitas-industri-pemerintah. Konsep ini merupakan awal mula munculnya *helix thinking*. Berdasarkan model inovasi TH, *Quadruple Helix* (QH) menambah keterlibatan masyarakat (komunitas) dalam pengambilan keputusan (Calzada & Cowie, 2017, p. 26).

Kerangka kerja *Penta Helix* (PH), berbeda dengan *strukturalis institusional* TH dan QH. PH merupakan terminologi baru karena dalam sistem ini terdapat tambahan unsur pengusaha (sosial), aktivis, praktisi, atau birokrat sebagai tambahan di dalam helix. Sistem ini menekankan peran aktif masyarakat sebagai agen inovasi sosial yang sistemik, dari bawah ke atas (Calzada, 2018, p. 192). Masyarakat sebagai helix kelima menjadi unsur penting dalam sistem *Penta Helix*.

Dalam penelitian ini penulis berusaha melakukan analisa tentang kerangka kerja PH dan dalam penetapan harga beli TBS kelapa sawit di Provinsi Riau. Oleh karena itu, tata kelola pemerintahan dalam penetapan harga beli TBS bukan hanya tentang menciptakan peraturan yang menengahi antaralaim yang saling bersaing atas kota dan sumber dayanya, tetapi juga memperkenalkan perubahan untuk mencapai masyarakat yang lebih demokratis.

Dalam konteks kebijakan publik berdasarkan Permentan No.01/Permentan/Kb.120/1/2018 pemerintah Provinsi Riau menerbitkan surat keputusan (SK) No.1789/XII/2022 tanggal 12 Desember 2022 tentang Tim Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Produksi Pekebun Di Provinsi Riau. Tim tersebut terdiri dari; 1) Gubernur dan jajarannya sebagai pembina dan pengarah; 2) Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang membidangi perkebunan pada tiap kabupaten sebagai pengarah. Sedangkan tim pelaksana diketuai oleh Kepala Dinas Perkebunan Provinsi Riau; 3) Sekretaris oleh sekretaris dinas Perkebunan Provinsi Riau; 3) Anggota mencakup staf Dinas Perkebunan Provinsi Riau, APKASINDO, ASPEKPIR, PBN, dan PBS.

**Tabel 2. Tim Penetapan Harga Pembelian TBS Provinsi Riau**

Aktor	Organisasi/Satuan Kerja
Pemerintah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Provinsi Riau terdiri dari Gubernur Riau, Wakil Gubernur Riau, Sekretaris Daerah, unsur Sekretariat Daerah, Dinas Perkebunan.</li> <li>2. Pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri dari dinas yang membidangi perkebunan kabupaten/kota.</li> <li>3. Dinas Perkebunan Provinsi Riau bertindak sebagai leading sector untuk operasional Tim Penetapan Harga Pembelian TBS.</li> </ol>
Perusahaan/Asosiasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Seluruh perusahaan perkebunan yang melaksanakan kemitraan plasma dan/atau kemitraan swadaya dengan kelembagaan pekebun.</li> <li>2. Asosiasi pengusaha kelapa sawit yaitu Gabungan Pengusaha Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI)</li> </ol>
Pekebun/Asosiasi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kelembagaan pekebun mitra dapat berasal dari unsur kelompok tani, unsur gabungan kelompok tani (gapoktan), unsur koperasi, dan unsur kelembagaan ekonomi lainnya yang sah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> <li>2. Asosiasi kelembagaan pekebun mitra berasal dari unsur Asosiasi Petani Kelapa Sawit Indonesia (APKASINDO) dan unsur Asosiasi Petani Kelapa Sawit Perusahaan Inti Rakyat (ASPEKPIR).</li> <li>3. Kelembagaan pekebun mitra yang telah ditetapkan sebagai anggota Tim Penetapan Harga Pembelian TBS.</li> <li>4. Asosiasi kelembagaan pekebun kelapa sawit mitra yang telah ditetapkan sebagai anggota Tim Penetapan Harga Pembelian TBS</li> </ol>

Sumber: Dinas Perkebunan Provinsi Riau 2022

Tabel 1. Menunjukkan bahwa model koordinasi tersebut mencakup tiga elemen yaitu; pemerintah (Pemerintah tingkat provinsi, pemerintah tingkat kabupaten/kota dan dinas perkebunan sebagai leading sector). Perusahaan atau swasta (GAPKI dan seluruh perusahaan PKS). Selanjutnya masyarakat sipil (Kelembagaan mitra plasma, APKASINDO, ASPEKPIR). Pada praktiknya tim penetapan harga TBS

kelapa sawit melakukan koordinasi dan mendapatkan masukan serta saran dari akademisi di Riau (Universitas Riau ataupun Universitas Islam Riau).

Jika dilihat secara menyeluruh pola koordinasi tersebut merupakan model *quadruple helix* dengan ciri adanya elemen akademisi dari beberapa universitas di Riau, Perusahaan/ swasta, pemerintah dan juga masyarakat/komunitas. Tim tersebut bertugas terkait penetapan harga TBS Provinsi Riau, secara teknis sebagai berikut: 1) Menyusun dan melaksanakan usulan indeks “K” kepada gubernur; 2) Memastikan penghitungan indeks “K” dan komponen kuantitas lainnya yang terkait dengan formula harga pembelian tandan buah segar kelapa sawit mitra; Atau harga TBS kelapa sawit antar lembaga pekebun mitra dan menyampaikan laporan kepada Gubernur tentang pelaksanaan tugas TIM untuk menetapkan harga pembelian TBS kelapa sawit mitra sekurang-kurangnya sebulan sekali (Pemerintah Provinsi Riau, 2020).

Indeks K ditentukan berdasarkan harga real penjualan CPO dan Kernel pada PKS mitra, biaya pengolahan dan pemasaran CPO dan PK serta biaya penyusutan, termasuk biaya pengolahan yaitu upah dan tunjangan pegawai pabrik untuk pemeliharaan pabrik dan mesin. Juga, biaya pemasaran adalah hal-hal seperti biaya sewa tangki dan biaya analisis dan sertifikat. Selain itu, terdapat biaya penyusutan (penyusutan mesin, instalasi dan pabrik) serta biaya BOTL khususnya “*overhead cost*” yang merupakan biaya pembinaaan kebun dan kelembagaan pekebun yang dilakukan PKS kepada pekebun mitra. Setelah dikurangi biaya-biaya tersebut, akan diperoleh persentase yang diperoleh petani kelapa sawit mitra. Dengan kata lain, pekebun mitra menumpang olah kepada PKS Mitra mulai dari proses produksi TBS Mitra di PKS sampai menjadi CPO dan dikirim ke pelabuhan, petani mitra dikenakan pemotongan biaya pada setiap TBS yang dijualnya kepada PKS mitra yang dihitung dalam rumus Indeks K. Semakin tinggi Indeks K yang terhitung, maka semakin tinggi porsi harga yang diperoleh petani mitra, begitu juga sebaliknya. Pada tahap ini sangat penting peran dan kolaborasi anggota tim penetapan harga TBS dalam memverifikasi semua data dukung (Invoice/kontrak) penjualan CPO dan Kernel yang disampaikan oleh PKS mitra dalam pengolahan TBS mitra kepada tim harga, agar memperoleh hasil harga yang berkeadilan.

Tim Penetapan harga TBS Kelapa Sawit Provinsi Riau dalam proses penetapan harga TBS mengolah data murni dari PKS Mitra dan memverifikasi data Biaya operasional langsung (BOL), Biaya operasional tidak langsung (BOTL) serta invoice penjualan CPO PKS mitra sebagai dasar dalam penetapan harga pembelian TBS kelapa sawit. Mengingat banyaknya pihak yang berperan dan masukan dari berbagai pihak (Kelembagaan Petani, Asosiasi Pengusaha dan asosiasi petani, dan pemerintah). Pola penetapan harga TBS Provinsi Riau yang saat ini berlaku yaitu: *Pertama*, melakukan verifikasi data penjualan *Crude Palm Oil* (CPO) perusahaan mitra. *Kedua* memverifikasi komponen biaya operasional langsung (BOL), biaya operasional tidak langsung (BOTL) pengolahan TBS menjadi CPO hingga biaya distribusi sampai di pelabuhan ekspor. Dinas Perkebunan Provinsi Riau (2019) menjelaskan biaya yang dilaporkan oleh perusahaan mitra sebagai dasar komponen dalam perhitungan harga TBS pekebun mitra yaitu:

1. Biaya Operasional Langsung (BOL) dari perusahaan perkebunan mitra.
2. Biaya Operasional Tidak Langsung (BOTL) dari perusahaan perkebunan mitra.
3. Pembinaan dan pengawasan terhadap proses penetapan dan penerapan harga pembelian TBS kelapa sawit produksi pekebun (Pada perusahaan mitra)

Koordinasi serta peran perwakilan setiap perusahaan perkebunan dan kelembagaan pekebun yang bermitra diangkat menjadi anggota tim penetapan harga pembelian TBS Provinsi Riau. Mereka merupakan bagian dari tim peserta rapat penetapan harga pembelian TBS periodik (setiap minggu). Dengan demikian semua stakeholder berpartisipasi dalam setiap proses, meliputi; 1) Pembahasan; 2) penetapan harga pembelian TBS; 3) Pengawasan penerapan harga pembelian TBS di PKS mitra (Dinas Perkebunan Provinsi Riau, 2022).

Namun pada pelaksanaannya perusahaan kurang kooperatif dalam menyampaikan data dukung Biaya Operasional Langsung (BOL), dan Biaya Operasional Tidak Langsung (BOTL) dalam produksi TBS menjadi minyak sawit mentah (CPO). Sehingga Gubernur dan Kepala Dinas Perkebunan memberikan rekomendasi untuk melakukan kerjasama kemitraan pengawasan eksternal dengan aparat penegak hukum (Kejaksaaan) sebagai mitra kerja, karena dokumen rill Biaya BOL, BOTL dan invoice/kontrak penjualan CPO sangat berpengaruh terhadap naik/turunnya harga TBS yang ditetapkan pemerintah melalui tim harga. Sehingga perusahaan wajib memberikan data dukung yang utuh

terhadap biaya pada komponen BOL dan BOTL dengan transparan agar harga TBS yang ditetapkan berkeadilan.

Setiap anggota dalam tim penetapan harga TBS kelapa sawit pekebun mitra dapat berperan, berpartisipasi dan ikut serta memberikan pendapat, memberikan masukan atas permasalahan yang dihadapinya serta menyampaikan informasi kepada pemerintah atas fakta yang terjadi. Partisipasi pekebun mitra dalam penetapan harga TBS penting dan dibutuhkan oleh pemerintah agar kebijakan publik yang dikeluarkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat khususnya yang mempunyai usaha dalam industri kelapa sawit. Sehingga, kebijakan publik yang dikeluarkan dan ditetapkan diterima dan dilaksanakan oleh publik serta dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Sejak Terbitnya Permentan No. 01 tahun 2018, koordinasi penetapan harga TBS kelapa sawit awalnya dengan model triple helix, melibatkan pemerintah, swasta, dan juga asosiasi petani mitra plasma. Pada fase ini petani swadaya belum terlibat aktif dalam penetapan harga TBS di Provinsi Riau karena belum ada keterwakilannya sebagai mitra swadaya didalam tim harga. Hal ini menyebabkan peran petani swadaya belum ada sehingga mempunyai nilai tawar rendah dalam penetapan dan penerapan harga di tingkat perusahaan/PKS. Pada perkembangannya, menjadi penta helix, melibatkan pemerintah, swasta, asosiasi petani plasma, dan asosiasi petani swadaya. Hal ini tidak lepas dari formulasi kebijakan yang diambil oleh Dinas Perkebunan Provinsi Riau melalui Pergub No. 77 tahun 2020 berdasarkan dinamika dan masukan dari masyarakat.

Dinas Perkebunan telah membuat standar operasional prosedur (SOP) fasilitasi kemitraan pengolahan berkelanjutan antara perusahaan kelembagaan perkebunan mitra, khususnya kelembagaan pekebun swadaya di Provinsi Riau. Tujuan dari SOP ini yaitu:

1. Memfasilitasi kemitraan antara perusahaan perkebunan/PKS dengan kelembagaan pekebun baik kemitraan plasma maupun kemitraan swadaya sehingga dapat diberlakukan harga pembelian tandan buah segar kelapa sawit kelembagaan pekebun di Provinsi Riau mengacu pada harga yang ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Riau.
2. Memberikan perlindungan kepada kelembagaan pekebun mitra untuk memperoleh harga tandan buah segar kelapa sawit yang berkeadilan.
3. Penertiban dan pengaturan tata kelola dan tata niaga tandan buah segar kelapa sawit untuk menghindari persaingan tidak sehat diantara sesama perusahaan perkebunan/PKS.

## KESIMPULAN

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis merumuskan beberapa kesimpulan sebagai berikut;

Pertama, regulasi penetapan pembelian harga TBS kelapa sawit dirumuskan pada tahun 2018, Kementerian Pertanian menerbitkan Peraturan Nomor 01/Permentan/Kb.120/1/2018 tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun mitra. Sebagai tindak lanjut Pemerintah Provinsi Riau membentuk tim penetapan harga pembelian tandan buah segar kelapa sawit yang beranggotakan dari pihak pemerintah provinsi, perusahaan/PKS mitra yang tergabung dengan asosiasi pengusaha kepala sawit, dan pekebun/asosiasi pekebun (ASPEKPIR).

Kedua, penetapan pembelian harga TBS kelapa sawit dilakukan model *quadruple helix* melibatkan unsur pemerintah, perusahaan/asosiasi, petani/asosiasi pekebun (ASPEKPIR dan APKASINDO). Selain itu tim juga bermitra melakukan MoU dengan akademisi dan aparat penegak hukum (Kejaksaan) sebagai pengawas eksternal karena perusahaan mitra kurang kooperatif dalam menyampaikan data dukung Biaya Operasional Langsung (BOL), Biaya Operasional Tidak Langsung (BOTL) dan Invoice/kontrak penjualan dalam produksi TBS menjadi minyak sawit mentah (CPO).

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, D. (2018). *Analisis Pengaruh Perkebunan Kelapa Sawit Terhadap Perekonomian Di Provinsi Riau Tahun 2002-2016* [UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA YOGYAKARTA].  
[https://dspace.uin.ac.id/bitstream/handle/123456789/5417/Jurnal\\_Publikasi\\_-\\_14313187%2C\\_Desi\\_Anggraini.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://dspace.uin.ac.id/bitstream/handle/123456789/5417/Jurnal_Publikasi_-_14313187%2C_Desi_Anggraini.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Badan Pusat Statistik Provinsi Riau. (2021). *Statistik Kelapa Sawit Riau 2021*. Badan Pusat Statistik Provinsi Riau.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations* (B. G. Peter & G. Bouckaert (eds.)). Palgrave Macmillan US.
- Calazda, I. (2018). From Smart Cities to Experimental Cities? In Z. D. Walsh & V. M. B. Giorgino (Eds.), *o-Designing Economies in Transition: Radical Approaches in Dialogue with Contemplative Social Sciences* (pp. 191–217). Palgrave MacMillan.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-319-66592-4\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-66592-4_11)
- Calzada, G., & Cowie, P. (2017). Beyond Smart and Data Driven City-Regions? Rethinking Stakeholder-Helices Strategies. *Regions Magazine*, 308, 24–26.  
<https://doi.org/10.1080/13673882.2017.11958675>.
- Dinas Perkebunan Provinsi Riau. (2019). *SOP Penentuan Harga TBS*.
- Dinas Perkebunan Provinsi Riau. (2020). *Rencana Strategis Dinas Perkebunan Provinsi Riau Tahun 2020-2024*.
- Dinas Perkebunan Provinsi Riau. (2022). *Flowchart Tata Cara Dan Ketentuan Teknis Penetapan Harga Pembelian TBS Kelapa Sawit Kelembagaan Pekebun Di Provinsi Riau*.
- Hastuti, P. (2022). Analisis Manfaat menjadi Petani Plasma Kelapa Sawit Guna Mendongkrak Percepatan Ekonomi Pedesaan. *Prosiding Seminar Nasional Ekonomi Pembangunan*, 49–56.
- Kementerian Pertanian Republik. (2018). *Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 01/Permentan/Kb 120/1/2018 Tentang Pedoman Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun*. Kementerian Pertanian Republik Indonesia.
- Maroha, W. (2015). *Manajemen Perkebunan Kelapa Sawit Rakyat Petani Swadaya Di Jorong Parit Kenagarian Parit Kecamatan Koto Balingka Kabupaten Pasaman Barat, Sumatera Barat* [Universitas Andalas].  
[http://scholar.unand.ac.id/81113/1/PERTANI\\_AN\\_2015\\_WILDA\\_MAROHA\\_111022026\\_OK.pdf](http://scholar.unand.ac.id/81113/1/PERTANI_AN_2015_WILDA_MAROHA_111022026_OK.pdf)
- Nggarang, Y. F., Andri, M., Andriani, R., & Pandelaki, T. (2021). *HARGA SAWIT NAIK, Praktik Eksklusi dan Strategi Petani di Masa Pandemi Covid-19*. BBK Book and Knowledge.
- Paongan, L. (2020). *Tantangan Ekonomi dan Kelembagaan Petani Kecil Swadaya Sawit di*



Indonesia.

- Parlina, P., Eriyanti, F., Yusran, R., & Alhadi, Z. (2022). Pengelolaan Perkebunan Plasma Kelapa Sawit Oleh KUD Air Manis dalam Meningkatkan Perekonomian Masyarakat Desa Sikapas Kecamatan Muara Batang Gadis Kabupaten Mandailing Natal. *Journal of Education, Cultural and Politics*, 2(2), 116–122. <https://doi.org/10.24036/jecco.v2i2.69>
- Pemerintah Provinsi Riau. (2019). *Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor. 3 Tahun 2019 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi Riau*. Pemerintah Provinsi Riau.
- Pemerintah Provinsi Riau. (2020). *Peraturan Gubernur Riau Nomor Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penetapan Harga Pembelian Tandan Buah Segar Kelapa Sawit Produksi Pekebun Di Provinsi Riau*.
- Philipp Trein, Biesbroek, Robbert, Bolognesi, T., Guillermo M. Cejudo, R. D., Hustedt, T., & Meyer, I. (2020). Policy Coordination and Integration: A Research Agenda. *Public Administration Review*, 00, 1–5. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/puar.13180>
- Yulida, R., & Tarumum, S. (2013). Tingkat Keberdayaan Petani Sawit Pola Swadaya Di Propinsi Riau. *Peranan Teknologi Dan Kelembagaan Pertanian Dalam Mewujudkan Pembangunan Pertanian Yang Tangguh Dan Berkelanjutan*, 241–247.
- Yutika, F., Cahyadi, E. R., & Mulyati, H. (2019a). Perilaku Petani Kelapa Sawit Pola Swadaya Dan Pola Plasma Terhadap Praktik Produksi Kelapa Sawit Berkelanjutan Di Kabupaten Kampar, Riau. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 7(2), 102–112. <https://doi.org/10.29244/jai.2019.7.2.102-112>
- Yutika, F., Cahyadi, E. R., & Mulyati, H. (2019b). PERILAKU PETANI KELAPA SAWIT POLA SWADAYA DAN POLA PLASMA TERHADAP PRAKTIK PRODUKSI KELAPA SAWIT BERKELANJUTAN DI KABUPATEN KAMPAR, RIAU. *Jurnal Agribisnis Indonesia*, 7(2), 102–112. <https://doi.org/10.29244/jai.2019.7.2.102-112>