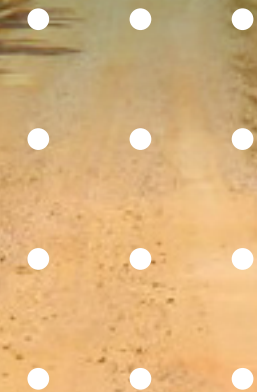




Policy Brief No. 01

TATA KELOLA SAWIT BERKELANJUTAN DAN TANTANGAN KREDIBILITAS DI PASAR UNI EROPA



Policy Brief No. 01

TATA KELOLA SAWIT BERKELANJUTAN DAN TANTANGAN KREDIBILITAS DI PASAR UNI EROPA

Arahan Kebijakan:

1. **Institutional Policy** – mendorong penguatan kelembagaan, melalui pengukuhan sebuah *coordinating-authority* yang mampu mengorkestrasi dengan baik dan mampu menerobos *overlapping agencies' jurisdiction* yang melekat pada para pengambil keputusan di berbagai hierarki dan sektor dimana mereka terikat kuat pada masing-masing *regulatory system* secara ketat.
2. **Governance Policy** – merealisasikan segera kebijakan tata-kelola, melalui implementasi standar keberlanjutan ISPO untuk meyakinkan dan mengamankan akses pasar (*to secure international market*) di kawasan *European Union*.
3. **Action Plan Policy** – menguatkan rencana aksi implementasi ISPO di berbagai level di dalam negeri terutama secara nasional, daerah, dan lokal yang *outcome*-nya akan meyakinkan pasar internasional bahwa sawit Indonesia tunduk pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan.
4. **Diplomatic Policy** – menguatkan komunikasi diplomasi sawit di tingkat internasional untuk memperkenalkan, mempromosikan dan meyakinkan ISPO sebagai standar *sustainability* untuk sawit yang kredibel.

● PENDAHULUAN

Tata kelola perkebunan sawit Indonesia dihadapkan pada masalah kredibilitas yang serius di tataran global/ internasional. Di pasar Eropa, minyak sawit Indonesia diragukan karena dianggap berasal dari proses-proses yang tidak berkelanjutan sejak dari hulu hingga hilir. Sementara di dalam negeri, sawit Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan terkait isu deforestasi dan tumpang tindih lahan yang hingga kini belum menemukan penyelesaian menyeluruh. Berbagai perangkat regulasi dan kebijakan telah digulirkan untuk menjawab tantangan tersebut. Termasuk, jaminan standar keberlanjutan yang mekanismenya dijalankan melalui sistem sertifikasi ISPO (*Indonesia Sustainable Palm oil*). Peraturan Presiden No.44/2020 yang khusus mengatur sistem sertifikasi sawit berkelanjutan menjadi momentum untuk membalik kondisi, memperbaiki citra dan menguatkan posisi sawit Indonesia di pasar Eropa. Namun demikian implementasi sertifikasi ISPO masih akan mengalami banyak kendala baik secara struktural maupun kultural di dalam ruang-ruang pengambilan keputusan. Karenanya, merumuskan jalan keluar dari kompleksitas kendala yang membelenggu efektivitas implementasi tata kelola

sawit dalam rangka penguatan kredibilitas sawit di luar negeri (pasar Eropa) perlu mendapat perhatian penting. Kredibilitas menjadi kunci pembuka restriksi pasar sawit Indonesia di kawasan Uni Eropa.

Dari berbagai regulasi secara nasional yang ada, tampak bahwa ruang-ruang pengambilan keputusan yang mendukung terjaminnya keberlanjutan sawit berada secara menyebar di berbagai hierarki dan sektor. Sistem regulasi (*regulatory system*) yang mendukung terwujudnya standar keberlanjutan sawit Indonesia, sejatinya sangat lengkap. Namun, kelemahan yang terlihat adalah kekosongan otoritas dengan kekuatan dominan yang mampu menggerakkan berbagai aktor dan sektor pengambilan keputusan. Oleh karena itu, policy brief ini memberikan arahan kebijakan tentang perlunya membuat perkuatan-kelembagaan yang memiliki otoritas yang mampu melakukan orkestrasi kebijakan sawit berkelanjutan. Selain itu, diperlukan kebijakan dukungan yang pada ujungnya adalah peningkatan kredibilitas dan keberterimaan sawit nasional di pasar Uni Eropa.

● KOMPLEKSITAS PERSOALAN YANG MEMBELENGGU SAWIT INDONESIA

Persoalan yang dihadapi oleh sawit Indonesia di Uni Eropa bermula pada terbitnya kebijakan *Clean Energy for all Europeans Initiative* yang diusulkan oleh Komisi Eropa pada 2016. Inisiatif kebijakan tersebut berimbas pada eksklusi perdagangan sawit Indonesia. Alasan utamanya, karena sawit Indonesia terlibat erat dengan proses-proses lahan yang menimbulkan resiko lingkungan signifikan via deforestasi yang berlangsung masif di kawasan hutan tropis. Resiko lingkungan yang tinggi terutama terjadi pada perkebunan sawit di kawasan dengan cadangan karbon yang melimpah (gambut). Selain itu, perkebunan sawit di Indonesia, juga dianggap memicu sejumlah persoalan konflik agraria, menimbulkan *biodiversity loss* akibat sistem monokultur, menurunkan jumlah dan kualitas jasa lingkungan.

Secara keseluruhan, ekspansi perkebunan sawit memicu ketidakseimbangan sistem sosio-ekologi sebuah kawasan (lihat Sayer et al., 2012; Laurance et al., 2014; Vijay et al., 2016). Bahkan Yulian et al., (2020) mendeteksi bahwa ekspansi perkebunan sawit skala besar juga diikuti oleh ekspansi senyap (*silent expansion*) yang dilakukan oleh tangan masyarakat dan didukung oleh "big man" di belakang panggung. Ekspansi senyap ini terjadi di belakang panggung negara, *fragmented*, dan potensial masuk ke dalam kawasan hutan. Dengan keyakinan tersebut, semua kontribusi positif sawit terhadap pertumbuhan ekonomi lokal, daerah dan nasional, dan perluasan lapangan kerja serta peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi penduduk ternetralisir (Li, 2018; Pacheco et al., 2017).

Secara multilateral negara-negara EU memberikan tambahan keberatan kepada sawit Indonesia, yang berujung pada restriksi ketat perdagangan sebagaimana tertuang dalam *Delegated Act Renewable Energy Directive (RED) II* pada tahun 2018. Kebijakan yang menjadi fokus tulisan ini, dikenakan kepada produk biodiesel Indonesia yang diekspor ke wilayah EU sejak 2019. Khusus untuk isu RED II, baik perkebunan kelapa sawit Indonesia bertipe perkebunan rakyat maupun perkebunan skala besar, keduanya bertanggung jawab pada produksi bioenergi berbasis sawit (*palm-based biodiesel*) yang memiliki *indirect land use change risk (ILUC-risk)* signifikan sehingga dianggap tidak memenuhi kaidah keberlanjutan (*sustainability*). Pihak EU menganggap bahwa biodiesel dari sawit berkontribusi kepada perubahan iklim global yang lebih buruk dibandingkan komoditas lainnya seperti kedelai (*Article 3.5 of the United Nations Framework Convention on Climate Change /UNFCCC*). Sekalipun, EU belum menyajikan data yang akurat untuk klaim tersebut, namun Indonesia tidak bisa melepaskan diri dari narasi kebijakan eksklusi pasar yang digulirkan oleh EU. Narasi tersebut secara politis sangat mempengaruhi kredibilitas tidak hanya sawit, melainkan juga keseluruhan nama baik Indonesia di kancah internasional.



● **KEBERLANJUTAN SAWIT INDONESIA DALAM PRESPEKTIF: MENYOAL KREDIBILITAS ISPO**

Persoalan lingkungan hidup yang melekat pada sawit Indonesia, tertuju pada isu *land use and landscape change* yang tali-temali dengan tatakelola sawit berkelanjutan yang belum sepenuhnya belum terimplementasi. Ada dua *mixed-problems* yang kemudian dihadapi oleh Indonesia dalam hal isu keberlanjutan kelapa sawit, yakni:

1. Terdapat *nexus* antara *trade, environment, and governance*. Kebijakan international trade restriction yang diberlakukan oleh EU sejatinya hanya dikenakan terhadap biodiesel dari sawit yang berasal tidak terbatas dari Indonesia saja. Kebijakan restriksi pasar tersebut secara implisit sejatinya dapat dimaknai sebagai upaya disciplining setiap pihak termasuk Indonesia agar segera mengimplementasikan tata-kelola sawit berkelanjutan bila produknya ingin diekspor ke EU. *Environmental governance policy* ini menjadi preskripsi tunggal yang ditawarkan untuk mengendalikan isu ILUC di perkebunan sawit. Proses ILUC dianggap terkait/bertanggung jawab pada *high deforestation foot-print* karena aktivitas konversi lahan hutan ke perkebunan. Persoalannya, sekalipun ISPO telah memasukkan isu-isu tata-kelola sumberdaya alam dan lingkungan hidup, namun sebagai instrumen tata-kelola, ISPO masih menghadapi masalah kekurangan pengakuan. ISPO tidak diakui di pasar internasional dikarenakan sejumlah persoalan sosial-ekologi yang melekat pada sawit Indonesia yang belum diselesaikan. Kredibilitas sawit kemudian dianggap rendah, karena ISPO belum efektif menghentikan deforestasi yang masih sering terjadi.
2. Terdapat *nexus* antara *trade, food, feed, and environment*. Kebijakan RED II sejatinya tak hanya mempersoalkan sawit eks Indonesia saja. Kebijakan ini berlaku umum kepada siapa saja. Namun karena Indonesia adalah negara penghasil sawit utama di dunia, maka Indonesia langsung terkena imbasnya. Terdapat dua hal yang menjadi pertimbangan mengapa sawit dari Indonesia bermasalah dengan EU. Pertama, sekalipun biodiesel memenuhi target pengurangan gas rumah kaca, namun, produksi biodiesel biasanya dilakukan di lahan pertanian yang sebelumnya digunakan untuk pertanian yang memastikan pangan atau pakan. Artinya, sekecil apapun kejadian ekspansi perkebunan sawit akan selalu mengancam *food security*

dan *feed security*. Kedua, ekspansi perkebunan sawit berpotensi memperluas perubahan tata-guna lahan hingga ke kawasan yang termasuk dalam kategori bercadangan stok karbon tinggi seperti hutan, lahan basah, dan lahan gambut. Artinya, ekspansi perkebunan sawit berpotensi menyumbang emisi karbon atau menghancurkan lingkungan hidup.

● **REFLEKSI DAN PILIHAN KEBIJAKAN**

1. **EFEKTIVITAS TATA KELOLA: PENGUATAN KELEMBAGAAN UNTUK ORKESTRASI KEBIJAKAN, REGULASI, UNTUK IMPLEMENTASI ISPO.**

Untuk menjawab kompleksitas persoalan sawit Indonesia, pemerintah melakukan pembenahan regulasi ke dalam. Sekalipun demikian, tidak sertamerta *regulatory system* yang dibangun efektif untuk mengatasi persoalan resiko tinggi pada ILUC serta berbagai persoalan sosio-ekologi yang melekat pada sawit Indonesia. Regulasi Perpres No.44/2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO) yang kemudian dijabarkan secara operasional dalam Permentan No.38/2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia akan mengalami masalah yang sama dengan regulasi sebelumnya (Permentan No.11/2015, lihat juga regulasi sebelumnya Permentan No.19/2011). Masalah kegagalan berpeluang terjadi karena masalah legalitas yang utamanya melibatkan perkebunan sawit dalam kawasan hutan. Persoalan legalitas juga terkait dengan STDB (Surat Tanda Daftar Budidaya) sawit, ketiadaan sertifikat bibit, dan ketiadaan standar pengelolaan lingkungan. Penyelesaian struktural termasuk penyelesaian persoalan tenurial sawit dalam kawasan hutan harus dilakukan dengan cepat dan dilakukan secara *extra-ordinary*.

Pada bagian hulu, Indonesia harus menyelesaikan 16 persen keterlanjuran kebun sawit di dalam kawasan hutan. Paling tidak separuh dari masalah keberlanjutan sawit Indonesia sudah terselesaikan. Meskipun masalah lainnya seperti legalitas usaha, legalitas bibit, hingga prinsip kelestarian lingkungan hidup dan penerapan *good agriculture practices* (GAP) tetap harus dilakukan.

Sejatinya sebelum Perpres No.44/2020 hadir, telah ada Instruksi Presiden No.8/2018 terkait dengan "Moratorium Sawit" dan Instruksi Presiden No.6/2019 tentang Rencana Aksi Nasional Kelapa

Sawit Berkelanjutan (RAN-KSB) yang memberikan skenario pendukung untuk mewujudkan perkebunan kelapa sawit berkelanjutan. Moratorium sawit menghentikan sementara laju ekspansi perkebunan kelapa sawit, kemudian RAN-KSB memberikan skenario pra-kondisi kelembagaan kebijakan dalam menyelesaikan masalah dan membangun orkestrasi pembangunan kelapa sawit berkelanjutan. Sayangnya proses ini belum berjalan dengan baik dalam hal implementasinya di lapangan. Artinya, persoalan tata-kelola sawit selama ini terletak bukan pada ketiadaan regulasi melainkan intervensi kebijakan di lapangan.

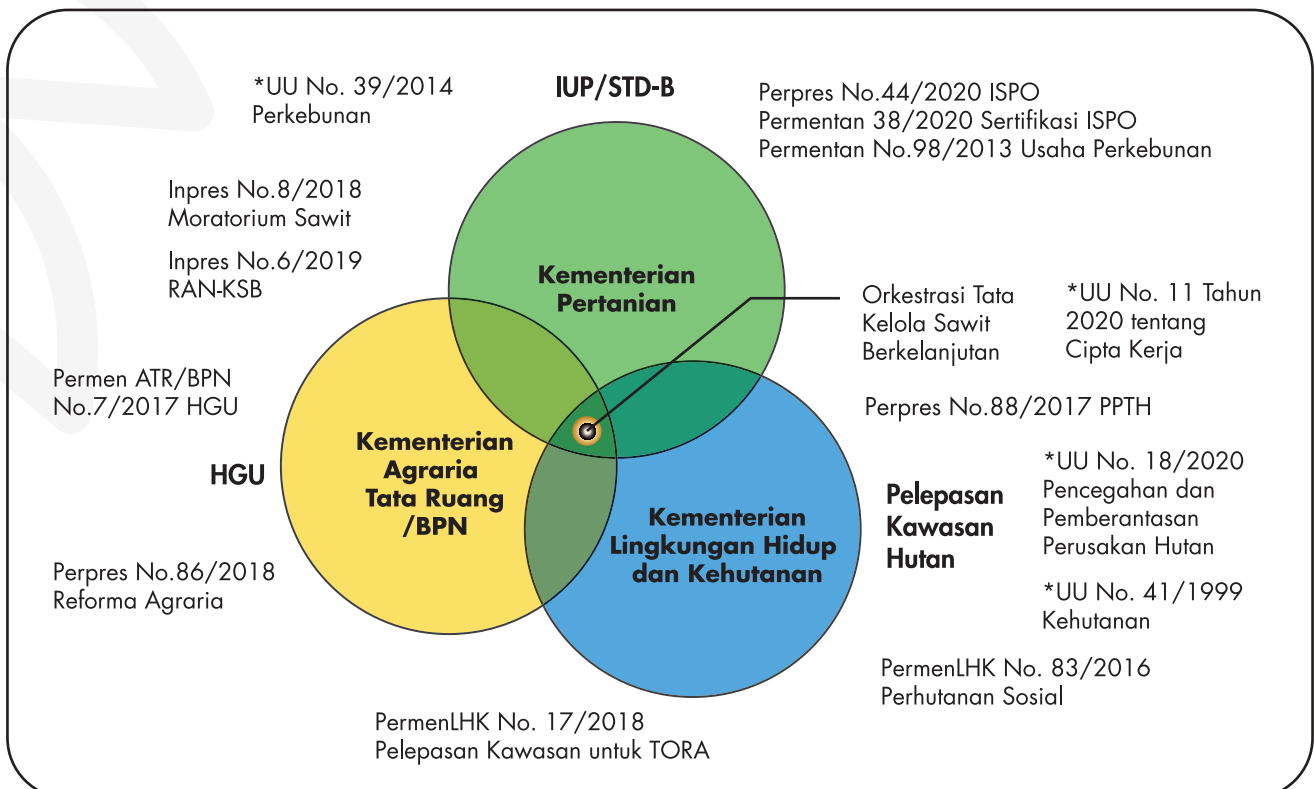
Bahkan sebelum lahir regulasi tersebut juga terdapat ragam regulasi lainnya yaitu Perpres No.88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH), PermenLHK 83/2016 tentang Pehutanan Sosial, dan regulasi lainnya (lihat Gambar 1). Semua regulasi tersebut, pun tidak efektif dijalankan karena kekurangan intervensi kebijakan yang operasional.

Beberapa regulasi yang ada seperti PPTKH, Perhutanan Sosial, bahkan hingga Reforma Agraria tidak dapat ditindaklanjuti dengan kebijakan, karena tidak kompatibel ketika hendak menyelesaikan persoalan sawit dalam kawasan hutan. Ketika semua regulasi tidak dapat ditindaklanjuti dengan intervensi kebijakan, maka keberlanjutan sawit

tidak kunjung dapat dicapai. Apapun, kebijakan sawit berkelanjutan harus diperjuangkan. Namun, keberlanjutan sawit terjebak di dalam tiga rezim sebagaimana tampak pada Gambar 1.

Tantangannya kemudian adalah bagaimana keberlanjutan sawit dapat diwujudkan dalam jebakan tiga wilayah yurisdiksi kekuatan. Sebuah orkestrasi tiga ruang kekuatan kompleks regulasi yang tidak mudah manakala yurisdiksi otoritas tersekat-sekat secara ketat dan kuat di tiga ruang tersebut. Diperlukan sebuah kekuatan untuk orkestrasi kebijakan yang mampu memainkan beragam regulasi sehingga pewujudan keberlanjutan sawit dapat berjalan dengan *robust*, solid, dan implementatif. Sebuah tantangan yang tidak mudah. Bahkan sangat tidak mudah manakala setiap otoritas pemilik regulasi terus tersekat-sekat dalam yurisdiksi kewenangan yang terisolasi satu sama lain. Padahal, ISPO tidak dapat dijalankan secara parsial-terpisah-pisah. ISPO memerlukan dukungan satu regulasi dengan regulasi lainnya secara terintegrasi, bahkan hingga dukungan pemerintah di level daerah.

Undang Undang No. 11/2020 tentang Cipta Kerja (UUCK) melalui metode *Omnibus Law* hadir sebagai peluang untuk mengatasi sekat-sekat tersebut. UUCK telah berhasil menghimpun beragam regulasi yang terkait dengan logika penciptaan lapangan kerja melalui perbaikan tata laksana proses



Gambar 1
Sawit dalam Tiga Ruang Regulasi Tata Kelola: Pertanian, Pertanahan, dan Kehutanan

investasi di Indonesia. Meskipun UUCK ini tidak diarahkan langsung untuk menjawab permasalahan sawit berkelanjutan, namun terdapat peluang dalam menyelesaikan salah satu masalah utama di hulu terkait sawit dalam kawasan hutan. UUCK mengubah-suaikan UU No.18 Tahun 2013, dengan penambahan Pasal 17A Ayat (2) huruf (a) yakni mengecualikan sanksi kepada *orang perseorangan atau kelompok masyarakat yang bertempat tinggal di dalam dan/ atau di sekitar kawasan hutan paling singkat 5 (lima) tahun secara terus-menerus dan terdaftar dalam kebijakan penataan kawasan hutan.*

Artinya UUCK memberikan memberikan peluang kepada petani sawit skala kecil yang telah berada di dalam kawasan hutan dapat tetap menguasai kebunnya. Mekanisme pelepasan kawasan hutan, dimungkinkan dalam hal ini sehingga regulasi turunan yang telah ada atau akan dibuat untuk mengoperasionalkan UUCK tersebut perlu dibuat atau diubah-suaikan. Misalnya Permen LHK P.17/2018 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan dan Perubahan Batas Kawasan Hutan Untuk Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA). Selain itu diperlukan data presisi yang legal terkait dengan petani sawit yang berada dalam kawasan hutan dan peta indikatif TORA yang diperbaharui mengikuti kebijakan UUCK.

Tantangannya adalah diperlukannya otoritas pengambil keputusan yang kuat untuk segera mengeksekusi berbagai regulasi (yang tersekat-sekat di berbagai yurisdiksi kewenangan) tersebut menjadi operasional. Sekali lagi diperlukan penguatan otoritas yang *extra-ordinary*, sehingga agensi yang kuat dalam mengorkestrasi berbagai kewenangan seturut regulasi yang berada di berbagai ruang, menjadi salah satu arahan kebijakan yang disarankan oleh *policy brief* ini.

2. PENGUATAN DIPLOMASI: KONEKTIVITAS ISPO DAN SDGS DI ARAS GLOBAL

Seraya melakukan perbaikan tata kelola di dalam negeri, sawit Indonesia perlu melakukan promosi dengan narasi tanding berbasis data dan fakta ilmiah. Diplomasi dalam hal ini bukanlah berupa anti-tesis dari narasi yang dibangun oleh EU, tetapi sintesis dari bekerjanya seluruh sistem perkebunan sawit terhadap pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (*Sustainable Development Goals-SDGs*). Sawit harus dijelaskan secara proporsional dari beragam sudut pandang mulai *state, market/ private sector*, dan *society*.



Meyakinkan Pasar Eropa bahwa ISPO telah mengalami perbaikan hingga bentuknya kini, yang disertai juga dengan dukungan dari kebijakan lainnya pada rezim pertanian, pertanahan, dan kehutanan. Menjelaskan gambar besar kelembagaan ISPO pada Perpres No.44/2020 hingga teknis operasionalisasinya dalam prinsip, kriteria, dan indikator "New ISPO" sesuai Permentan No.38/2020. Bahkan selain itu juga mengaitkan antara *principles and criteria* (P & C) serta *Indicators New ISPO* sudah bersesuaian dengan P & C serta Indikator SDGs yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia melalui Perpres No.59/2017 tentang Pembangunan Berkelanjutan.

Selain itu penting untuk membangun koalisi dengan aktor di Eropa yang memiliki pandangan positif terhadap sawit Indonesia. Misalnya seperti importir minyak sawit *Fundación Española del Aceite de Palma Sostenible (FEAPS)* dan *Lípidos Santiga LIPSA* di Spanyol serta *Italian Union for Sustainable Palm Oil (IUSP)* dan *National Association of Oil Industry (NAOI)* di Italia. Mereka memiliki ketergantungan yang tinggi terhadap minyak sawit Indonesia dan juga memahami kondisi ekologi politik sawit Indonesia di level global khususnya EU. Melalui strategi komunikasi soft diplomacy, Indonesia dapat menyampaikan upaya-upaya yang telah dilakukan mewujudkan sawit berkelanjutan. Sehingga melalui strategi soft diplomacy penting bagi Indonesia untuk memiliki juru bicara Internasional khusus isu sawit yang memahami orkestrasi kebijakan sawit berkelanjutan pada tiga ruang regulasi tata kelola seperti Gambar 1.

3. IMPLEMENTASI INSTRUMEN ISPO DAN PENGUATAN INSTITUSI-INSTITUSI PENDUKUNG

Sertifikasi standar keberlanjutan sawit diyakini akan membantu petani kecil meningkatkan produktivitas lahan sekaligus memenuhi tuntutan prinsip pembangunan berkelanjutan. Sekalipun demikian, di lapangan terdapat berbagai kendala yang harus ditangani karena kompleksitas persoalan yang dihadapi. Isu sensitif yang memerlukan penyelesaian secara sistematis adalah tumpang tindih lahan. Persoalan ini berkelindan dengan isu emisi karbon, deforestasi dan *biodiversity loss* dari kawasan hutan yang telah mengalami konversi lahan. Penyelesaian agraria berupa pelepasan kawasan hutan yang terlanjur ada kebun sawit di atasnya menjadi APL (Areal Penggunaan Lain) adalah opsi penting. Penyelesaian agraria juga diperlukan untuk menghindari pengecualian petani dari pasar internasional yang sangat sensitif terhadap isu lingkungan hidup. Disamping itu, terdapat kekhawatiran terkait ketidaksiapan instansi dalam lingkup pemerintah daerah dan desa untuk mendukung implementasi ISPO utamanya terkait dengan STDB.

● DAFTAR PUSTAKA

- Laurance, William F., Jeffrey Sayer, and Kenneth G. Cassman. 2014. "Agricultural Expansion and Its Impacts on Tropical Nature." *Trends in Ecology and Evolution* 29 (2): 107–16. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2013.12.001>
- Li, T.M. 2018. *Social Impacts of Oil Palm in Indonesia: A gendered Perspective from West Kalimantan*; Center for International Forestry Research (CIFOR): Bogor, Indonesia, ISBN 978-602-1504-79-6
- Pacheco, P.; Gnych, S.; Dermawan, A.; Komarudin, H.; Okarda, B. 2017. *The Palm Oil Global Value Chain: Implications for Economic Growth and Social and Environmental Sustainability*; Center for International Forestry Research (CIFOR): Bogor, Indonesia.
- Sayer, Jeffrey, Jaboury Ghazoul, Paul Nelson, and Agni Klintuni. 2012. "Oil Palm Expansion Transforms Tropical Landscapes and Livelihoods." *Global Food Security* 1 (2): 114–19. <https://doi.org/10.1016/j.gfs.2012.10.003>
- Vijay, Varsha, Stuart L. Pimm, Clinton N. Jenkins, and Sharon J. Smith. 2016. "The Impacts of Oil Palm on Recent Deforestation and Biodiversity Loss." *PLoS One* 11 (7): e0159668. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0159668>
- Yulian, B. E., Dharmawan, A. H., Soetarto, E., Pacheco, P. 2020. Silent Expansion of Oil Palm Plantation: The Tragedy of Access Between Bundle of Right and Power. *Economics and Sustainable Development*, 11 (6): 71-80. <https://doi.org/10.7176/JESD/11-6-08>



PENULIS

Arya Hadi Dharmawan
Bayu Eka Yulian
Fredian Tonny Nasdian
Rilus A. Kinseng
Eka Intan Kumala Putri
Pantja Pramudya
Dyah Ita Mardiyarningsih
Rizka Amalia
Faris Rahmadian

Fakultas Ekologi Manusia (FEMA) - IPB

Departemen Sains Komunikasi dan
Pengembangan Masyarakat
Gedung FEMA W1 - L2., Kampus IPB Dramaga,
Jl. Kamper, Wing 1 Level 2,
Kampus IPB Dramaga
Bogor, Jawa Barat 16680


skpm.ipb.ac.id
fema.ipb.ac.id

SPOS Indonesia - Yayasan Kehati

Jl. Bangka Raya No.33, RT.1/RW.11, Pela
Mampang, Kecamatan Mampang Prapatan,
Kota Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12720

sposindonesia.org

Kontak Korespondensi
adharna@apps.ipb.ac.id



APRIL 2021