

Kompleks rezim publik dan swasta dalam tata kelola pasokan minyak sawit

Adakah ruang untuk membangun koneksi dan meningkatkan komplementaritas?

Pablo Pacheco^a, George Schoneveld^a, Ahmad Dermawan^a, Heru Komarudin^a and Marcel Djama^b

Pesan Kunci

- Rantai nilai minyak sawit telah menjadi semakin kompleks sebagaimana halnya aturan-aturan publik dan swasta yang mengatur sektor tersebut. Hal ini mempengaruhi keputusan pemangku kepentingan dalam rantai pasok minyak sawit dan serta wilayah produksinya.
- Lemahnya keterpaduan di antara berbagai kerangka peraturan telah melahirkan 'kompleks rezim transnasional' yang saling bersaing dalam menyelesaikan secara efektif berbagai masalah struktural yang telah lama melanda sektor minyak sawit.
- Isu-isu kinerja utama yang dihadapi sektor sawit terkait dengan isu lahan dan informalitas, perbedaan produktivitas antara perusahaan dan petani kecil, serta utang karbon tinggi terkait emisi yang timbul dari deforestasi dan konversi lahan gambut.
- Diskoneksi, komplementaritas, dan antagonisme menjadi karakter tata kelola minyak sawit saat ini. Membangun koneksi dan meningkatkan komplementaritas adalah cara penting untuk mengurangi antagonisme secara bertahap.
- Ada komplementaritas di antara instrumen skala global, sementara diskoneksi ditemukan khususnya antar peraturan pemerintah, antara peraturan pemerintah dengan standar swasta, serta antar standar operasional di skala teritorial wilayah yang berbeda.
- Beberapa koneksi dapat dibangun dengan menyelaraskan berbagai peraturan publik, serta antara peraturan publik dan standar swasta di berbagai tingkat. Hal tersebut dapat muncul dengan memperhatikan pendekatan rantai pasok dan pengelolaan teritorial.
- Target kebijakan utama untuk mencapai rantai pasok minyak sawit yang berkelanjutan dan inklusif adalah: 1) membatasi ekspansi sawit di hutan dengan stok karbon tinggi dan lahan gambut; 2) mengadopsi mekanisme untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas; 3) menciptakan insentif bersyarat untuk meningkatkan pasokan minyak sawit, terutama petani kecil; 4) mengadopsi pendekatan baru untuk memperbaiki sistem budidaya oleh petani kecil; dan 5) menyelesaikan klaim penguasaan tanah secara legal dalam berbagai jenis skema pengakuan hak.

Tantangan terkait tata kelola sektor minyak sawit

Salah satu tantangan keberlanjutan yang paling mendesak di daerah tropis adalah kebutuhan untuk mengatur ekspansi kelapa sawit dengan lebih efektif. Peraturan tersebut harus mampu memitigasi dampak negatif sektor minyak sawit terhadap lingkungan akibat konversi hutan primer dan lahan gambut, sembari mengurangi kesenjangan produktivitas antara perkebunan skala besar dan petani kecil (Sayer dkk.

2012; Rival dan Levang 2014). Hal ini relevan di Indonesia dan Malaysia, dua negara pemasok utama minyak sawit untuk pasar global.

Dilema utama dalam tata kelola adalah dampak kontradiktif pembangunan sektor minyak sawit. Sektor ini berkontribusi dalam pendapatan fiskal dan devisa untuk negara-negara produsen. Sawit juga mendukung mata pencaharian banyak petani kecil yang bergantung pada sawit sebagai sumber pendapatan utama (Edwards 2015). Akan tetapi, ekspansi sawit menghasilkan emisi karbon yang signifikan, terutama ketika ditanam di lahan gambut (Miettinen dkk. 2013). Selain itu, ekspansi sawit juga berkontribusi atas hilangnya

^a Center for International Forestry Research (CIFOR)

^b French Agricultural Research Centre for International Development (CIRAD)

keanekaragaman hayati apabila diproduksi melalui konversi hutan primer (Savilaakso dkk. 2014; Vijay dkk. 2016). Hal ini melemahkan berbagai komitmen pemerintah dalam melindungi keanekaragaman hayati dan mengurangi emisi gas rumah kaca (GRK).

Minyak sawit diuntungkan oleh naiknya permintaan global terutama karena sifatnya yang fleksibel; minyak sawit antara lain digunakan dalam industri makanan, kimia, farmasi, dan kosmetik; juga karena produktivitas yang relatif tinggi. Hal ini menjadikan sawit sebagai salah satu minyak nabati paling kompetitif di pasar global (Rival dan Levang 2014).

Akan tetapi, ekspansi sektor minyak sawit yang pesat membuat tata kelola di dalam dan di luar rantai pasoknya semakin kompleks. Semakin banyak pemangku kepentingan yang terlibat dengan kepentingan yang berbeda. Aktor-aktor ini tersebar mulai dari industri pengolahan dan pengecer, produsen, pemerintah, bank, lembaga teknis, dan masyarakat sipil (Cramb dan McCarthy 2016). Banyaknya aktor yang terlibat dalam mendorong standar keberlanjutan sektor ini memunculkan sebuah 'kompleks rezim transnasional' (Overdevest dan Zeitlin 2012). Sejumlah standar pribadi seperti sistem sertifikasi, kode etik perusahaan dan inisiatif pengaturan diri, serta kebijakan dan peraturan publik berinteraksi, baik saling mendukung maupun bertentangan.

Tujuan akhir dari kompleks rezim ini adalah mengatasi tiga masalah utama, yaitu 1) konflik berkepanjangan atas lahan dan aliran manfaat terkait ekspansi perkebunan besar, 2) rendahnya produktivitas petani kecil, dan 3) dampak lingkungan yang merugikan. Namun, kepentingan dan perspektif para pihak yang berbeda terhadap prioritas pembangunan dan keberlanjutan sektor minyak sawit telah menciptakan perbedaan tentang mekanisme dan jalur yang tepat untuk mengatasi tiga masalah ini. Hal tersebut, pada gilirannya, telah menciptakan instrumen peraturan dan kelembagaan yang paralel, bersaing, dan tumpang tindih.

Ketiadaan arsitektur tata kelola yang koheren cenderung meningkatkan beban biaya bagi pelaku pada rantai pasok untuk mematuhi ketentuan yang ada. Meski demikian, ada ruang untuk mengusahakan dan membangun koneksi serta saling melengkapi antara peraturan negara dengan standar swasta untuk mengatasi masalah kinerja. Meskipun analisis dalam tulisan ini mengacu pada sektor minyak sawit global, tapi fokusnya adalah sisi produksi di Indonesia.

Rezim tata kelola kompleks yang terus berkembang untuk pasokan minyak sawit

Kompleks rezim tata kelola terdiri atas berbagai kebijakan dan peraturan yang dikembangkan dan diimplementasikan oleh aktor negara dan non-negara, atau kombinasi keduanya, dari tingkat global hingga lokal (Gluck 2010; Margulis

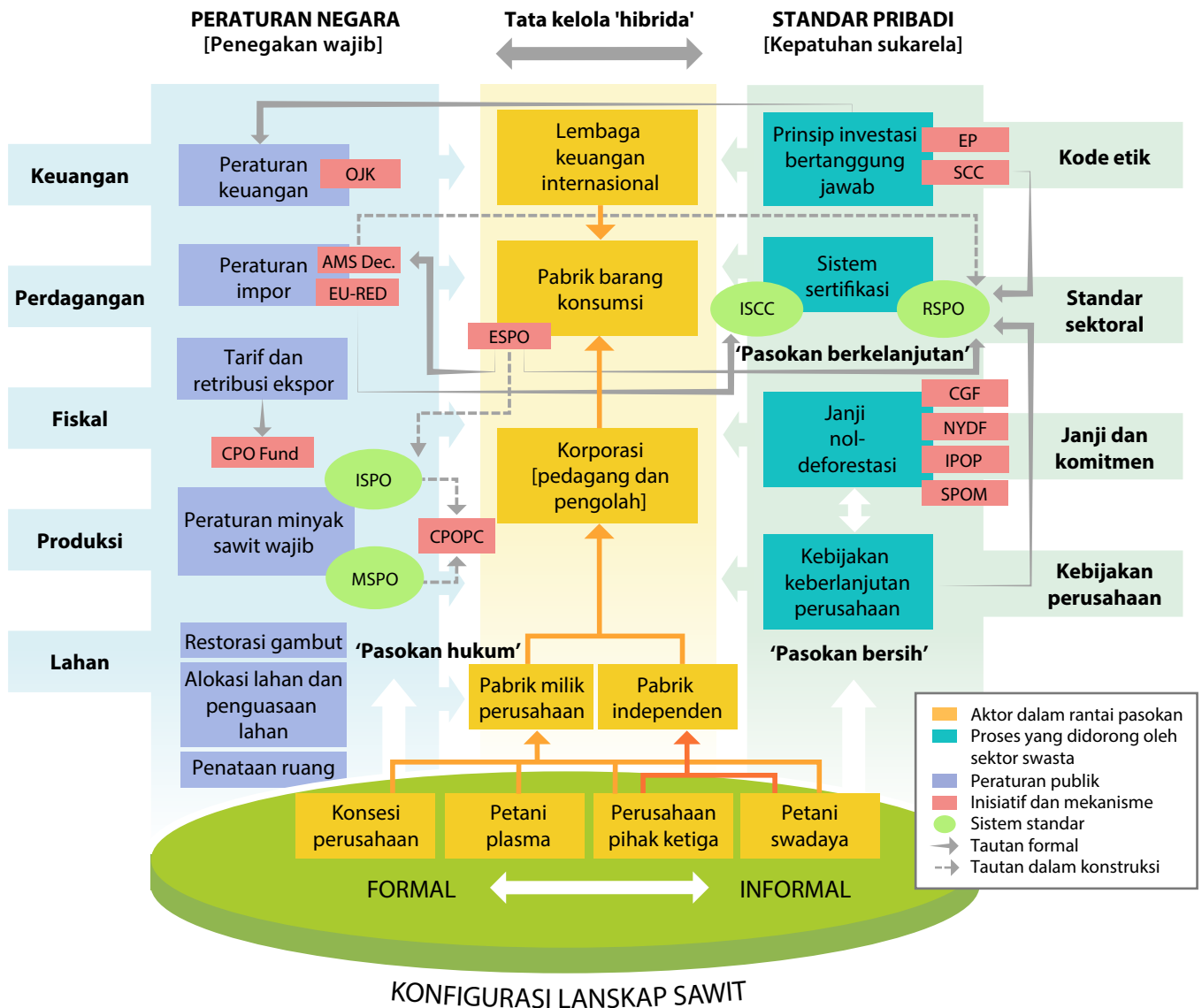
2013). Gambar 1 menunjukkan kompleks rezim transnasional yang mengatur sektor minyak sawit. Kompleks rezim ini mempengaruhi rantai pasokan minyak sawit dan wilayah tempat minyak sawit diproduksi. Kompleks rezim ini mencakup kombinasi aturan negara dengan berbagai bidang (misalnya, keuangan, perdagangan, fiskal, produksi, dan lahan), serta standar swasta seperti kode etik, komitmen individu dan kolektif, serta kebijakan perusahaan.

Sisi kiri diagram menggambarkan beragam kebijakan dan peraturan yang mengatur pembangunan sektor kelapa sawit. Termasuk di dalamnya adalah kebijakan keuangan, perdagangan dan fiskal terkait produksi, serta kebijakan yang terkait dengan lahan seperti restorasi lahan gambut, alokasi dan kepemilikan lahan, serta perencanaan tata ruang. Kami tidak menguraikan peraturan-peraturan ini; penilaian rinci dapat ditemukan di tempat lain (Caroko dkk. 2011; McCarthy dkk. 2012; Daemeter Consulting 2015). Sisi kanan diagram menggambarkan berbagai standar swasta yang dikembangkan untuk mengatur sektor minyak sawit. Termasuk di dalamnya adalah sistem sertifikasi sukarela, prinsip dan kode etik, serta inisiatif pengaturan mandiri. Inisiatif pengaturan mandiri menjadi semakin penting dalam kompleks rezim minyak sawit.

Peraturan publik terpenting yang mengatur produksi minyak sawit di Indonesia adalah Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO), standar wajib yang diluncurkan pada 2011. ISPO pada dasarnya menggabungkan peraturan perundang-undangan terkait dengan produksi minyak sawit ke dalam satu instrumen. Saat ini ISPO sedang direvisi untuk meningkatkan legitimasinya. Versi Malaysia, *Malaysian Sustainable Palm Oil (MSPO)*, diperkenalkan pada 2013. Awalnya MSPO bersifat sukarela. Namun, pada Februari 2017 pemerintah Malaysia mengumumkan jadwal untuk implementasi wajib MSPO pada 2019.

Guna menyelaraskan kedua standar dan menstabilkan pasar minyak sawit dunia, pemerintah Malaysia dan Indonesia membentuk *Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC)* pada 2015. Pembentukan CPOPC adalah bagian dari upaya politik yang lebih luas untuk mengurangi pengaruh *Roundtable for Sustainable Palm Oil (RSPO)* dan inisiatif transnasional lainnya. Inisiatif lainnya untuk antara lain pembentukan Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDP-KS) di Indonesia; di mana pungutan ekspor minyak sawit mentah (CPO) digunakan untuk berbagai program termasuk insentif bagi produksi biodiesel dan mendukung petani kecil untuk meningkatkan produktivitasnya melalui peremajaan (USDA 2015).

Kebijakan fiskal dan produksi sejalan dengan peraturan tentang alokasi lahan dan perencanaan tata ruang. Kebijakan-kebijakan ini cenderung bersifat mengakomodasi, alih-alih menghalangi, kepentingan sektor swasta. Melalui kebijakan tersebut, investor difasilitasi aksesnya untuk memanfaatkan lahan negara melalui izin pemanfaatan hutan atau menjadikannya hutan produksi yang dapat dikonversi (Brad dkk. 2015).



Gambar 1. Rezim transnasional kompleks sektor minyak sawit

AMS Dec = Amsterdam Declaration, CGF = Consumer Goods Forum, CPO = minyak sawit mentah, CPOPC = Council of Palm Oil Producing Countries, EP = Prinsip-prinsip, ESPO = European Sustainable Palm Oil, EU-RED = European Union Renewable Energy Directive, IPOP = Indonesian Palm Oil Pledge, ISCC = International Sustainability and Carbon Certification, ISPO = Indonesian Sustainable Palm Oil, MSPO = Malaysian Sustainable Palm Oil, NYDF = New York Declaration on Forests, OJK = Otoritas Jasa Keuangan, RSPO = Roundtable on Sustainable Palm Oil, SCC = Soft Commodities Compact, SPOM = Sustainable Palm Oil Manifesto.

Kebijakan tata ruang merupakan mekanisme untuk menyelaraskan zonasi dan alokasi lahan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten. Namun, dalam praktiknya, mekanisme tersebut tidak berjalan karena adanya berbagai kepentingan sektoral dan dan kerumitan teknis. Indonesia melakukan beberapa upaya terpadu untuk melindungi hutan dan lahan gambut guna mengurangi emisi karbon sebagai bagian dari komitmen nasional terkait perubahan iklim (Brockhaus dkk. 2012). Meski upaya ini menghasilkan moratorium konversi hutan primer dan lahan gambut sejak 2011, ada pengecualian pada hutan di dalam konsesi yang telah ada dan hutan sekunder. Dengan demikian, dampak pada pengurangan deforestasi menjadi terbatas (Busch dkk. 2015; Suwarno dkk.

2016). Pada 2016, isu-isu seputar pengelolaan lahan gambut lebih eksplisit direspon dengan dikeluarkannya kebijakan pelarangan ekspansi kelapa sawit di lahan gambut yang terbakar, dan dibentuknya mekanisme untuk memulihkan lahan gambut yang terkena dampak kebakaran hutan.

Selama dekade terakhir, muncul berbagai inisiatif sektor swasta baik sendiri maupun bersama-sama untuk memenuhi tuntutan standar pengadaan produsen barang konsumsi yang semakin ketat. RSPO, didirikan pada 2004, melibatkan pemantauan kepatuhan oleh pihak ketiga terhadap standar mereka. Hal ini terutama mencakup masalah lahan dan lingkungan. Meskipun telah menjadi standar yang paling

banyak diadopsi sektor swasta, RSPO belum menjadi standar industri (Morley 2015). Hanya kelompok-kelompok perusahaan besar dengan sumber daya besar yang mengadopsinya. Produsen yang lebih kecil menghadapi hambatan keuangan, teknis, dan legalitas untuk mencapai kepatuhan (Brandi dkk. 2015).

Sistem sertifikasi lain yang semakin banyak diadopsi adalah *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC). Sertifikasi ini dibuat pada 2010 untuk CPO yang dijual ke Uni Eropa (UE). UE memaksa pemasok yang menjual CPO ke pasar biodiesel UE untuk disertifikasi berdasarkan skema sertifikasi yang terakreditasi oleh Komisi Eropa, yang dimandatkan dalam *Renewable Energy Directive* (RED). Pada April 2017, UE mengisyaratkan untuk menerapkan kriteria lebih ketat terhadap impor semua minyak sawit yang masuk ke pasar UE, bukan hanya minyak sawit untuk biodiesel.

Sejak 2013, banyak pelaku usaha besar membuat janji untuk sepenuhnya menghilangkan deforestasi dari rantai pasok mereka pada 2020. Gerakan nol deforestasi didorong terutama oleh produsen barang konsumsi. Mereka menciptakan tekanan untuk para pelaku di hulu (misalnya pedagang dan pengolah) untuk membangun sistem yang dapat memutus keterkaitan pasokan dengan deforestasi.

Banyak pemerintah di Eropa juga berkomitmen melalui Deklarasi Amsterdam pada 2015 untuk memastikan bahwa pada 2020 semua minyak sawit di pasar mereka telah bersertifikasi. Untuk itu, platform untuk industri telah didirikan di Belgia, Denmark, Prancis, Jerman, Italia, Norwegia, Belanda, Swedia, dan Inggris. Pada 2015, pemerintah Belanda menjadi tuan rumah dari inisiatif *European Sustainable Palm Oil* (ESPO) untuk mendukung pelaksanaan komitmen ini dan untuk menyelaraskan kegiatan di berbagai platform nasional di negara-negara UE. Pada 2016, Norwegia menjadi negara pertama yang menerapkan komitmen nol deforestasi di semua kegiatan pengadaan publik (Gaworecki 2016).

Penyedia jasa keuangan memainkan peran penting dalam perluasan lahan perkebunan serta kapasitas industri pengolahan dan pengilangan. Beberapa lembaga keuangan internasional (LKI) utama memberikan layanan keuangan kepada para pemain di sektor minyak sawit. Pinjaman ke sektor ini semakin tunduk pada kepatuhan terhadap Prinsip Ekuator dan untuk beberapa kriteria *Environment, Social and Governance* (ESG) untuk sektor-sektor tertentu. LKI semakin ditekan untuk bertanggung jawab atas kesalahan sosial dan lingkungan dari klien mereka. Akibatnya, baru-baru ini strategi mitigasi risiko sangat mendasari momentum di balik integrasi ESG yang lebih eksplisit (Stampe dan McCarron 2015).

Pengembangan standar bersama juga mulai muncul. The Banking Environment Initiative (BEI), sebuah platform keuangan, mengembangkan *Soft Commodities Compact* yang panduan pememinjamannya kini mensyaratkan banyak kriteria RSPO. Perubahan norma dan praktik oleh lembaga

keuangan internasional ini juga telah mendorong Otoritas Jasa Keuangan Indonesia (OJK) untuk merumuskan Roadmap Keuangan Berkelanjutan. Roadmap ini menetapkan jalur untuk mengintegrasikan praktik pemberian pinjaman yang bertanggung jawab dari bank internasional ke dalam operasi delapan bank komersial terbesar di Indonesia (Pramudya dkk. 2016).

Beberapa inisiatif sektor swasta yang dijelaskan, terutama komitmen nol deforestasi, belum diterima dengan baik oleh pemerintah Indonesia dan Malaysia. Pemerintah Indonesia masih membolehkan untuk memanfaatkan hutan produksi konversi untuk kepentingan pembangunan perkebunan. Enam kelompok perusahaan besar yang merealisasikan komitmen nol deforestasi melalui *Indonesian Palm Oil Pledge* (IPOP) juga dianggap berpotensi menjadi sarana kartel dan monopoli. Keenam perusahaan tersebut dianalisis oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang pada akhirnya berujung pada pembubaran IPOP pada pertengahan 2016. Pada saat yang bersamaan, pemerintah membentuk CPOPC dan mengumumkan penguatan ISPO.

Tindakan-tindakan ini dapat ditafsirkan sebagai strategi pemerintah untuk melemahkan legitimasi komitmen dan platform sektor swasta dalam rangka meneguhkan kembali kewenangan pemerintah dan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukumnya. Terkait dengan peristiwa ini, kelompok perusahaan mengumumkan bahwa mereka akan terus melaksanakan komitmen secara individual. Upaya multi-pihak untuk mengembangkan seperangkat definisi dan prinsip nol deforestasi tetap berlanjut melalui inisiatif pendekatan stok karbon tinggi atau *high carbon stock approach* (HCSA). Pada akhir 2016, pihak-pihak yang tergabung dalam inisiatif ini mengumumkan rencana untuk menggabungkan dua pendekatan (HCS + dan HCS). Pada 2017, rencananya instrumen HCSA yang menggabungkan dua pendekatan akan diselesaikan dan semua perusahaan pemangku kepentingan utama diharapkan untuk mengadopsinya (HCSA 2016).

Diskoneksi, komplementaritas dan antagonisme

Peraturan negara dan inisiatif swasta merupakan kompleks rezim yang dicirikan oleh diskoneksi, komplementaritas, dan antagonisme dalam hal tujuan dan strategi mereka dalam mencapai kelestarian minyak sawit. Hal ini dirangkum dalam Tabel 1.

Terdapat beberapa diskoneksi internal yang menjadi sisi kekurangan dari kompleks rezim minyak sawit. Pertama, di bidang keuangan, kurang adanya keselarasan antara OJK, bank internasional, dan upaya BPDP-KS dalam mendukung pinjaman yang bertanggung jawab dan akses petani kecil terhadap pembiayaan. Kedua, di bidang perdagangan, kebijakan impor yang diadopsi oleh negara-negara konsumen seperti EU-RED dan ESPO tidak sepenuhnya selaras dengan standar yang

Tabel 1. Diskoneksi, komplementaritas, dan antagonisme dalam sektor minyak sawit global

Aspek/Isu	Diskoneksi	Komplementaritas	Antagonisme
Keuangan	Dana publik (misalnya dana sawit) tidak sepenuhnya selaras dengan upaya untuk mendukung pinjaman yang bertanggung jawab untuk merangsang penerapan standar ISPO oleh petani kecil	Kebijakan yang diadopsi oleh lembaga keuangan internasional diinternalisasi oleh bank komersial domestik, didorong oleh otoritas jasa keuangan di Indonesia dan Malaysia	Proses formal dalam sistem perbankan untuk mendukung integrasi ESG bertentangan dengan praktek yang tersebar luas oleh bank domestik dan pemberi pinjaman lokal informal
Perdagangan	Kebijakan impor yang diadopsi oleh konsumen negara-negara maju tidak mengacu pada standar wajib negara yang diadopsi di negara-negara produsen (misalnya ISPO dan MSPO)	Negara konsumen mengadopsi kebijakan impor yang bergantung pada standar sistem sukarela (misalnya ISCC, RSPO) untuk memverifikasi bahwa pasokan berasal dari sumber yang berkelanjutan	Perusahaan transnasional barang konsumen menetapkan hambatan pasar (yaitu pasokan bebas deforestasi) yang bertentangan dengan tujuan ekspansi negara dan perusahaan nasional
Fiskal	Hanya sebagian dari penerimaan minyak sawit yang disalurkan sebagian untuk mendukung pasokan yang berkelanjutan di kabupaten penghasil	BPDP-KS mengganggu sumber daya untuk mendukung peningkatan produktivitas petani kecil di bawah pendekatan yang didukung oleh perusahaan	Pihak berwenang setempat menggunakan cara-cara informal untuk mengambil rente ekonomi dari perkebunan melalui pemberian ijin
Produksi	Berbagai jenis standar dan metode yang terkait dengan 'hukum' (ISPO), 'berkelanjutan' (RSPO, ISCC) dan pasokan 'bersih' (janji perusahaan) berkembang untuk memisahkan berbagai jenis pasokan minyak sawit	Sektor swasta mengadopsi kode etik dan kebijakan keberlanjutan yang bergantung pada sertifikasi RSPO, dan dalam beberapa kasus membuat upaya yang lebih ambisius untuk memutus pasokan mereka dari deforestasi	Peraturan negara yang bertentangan dengan upaya sektor swasta untuk mematuhi janji nol-deforestasi, terutama berkaitan dengan upaya untuk menyisihkan area HCV dan HCS dalam konsesi kelapa sawit
Pemanfaatan Lahan	Kurangnya keselarasan dalam metode yang diadopsi untuk menyisihkan area konservasi antara tingkat pusat dan daerah	Meningkatnya perhatian dalam peraturan penggunaan lahan untuk metode dan kriteria yang dikembangkan oleh standar swasta untuk melindungi hutan dan lahan gambut	Transaksi penyediaan lahan, keuangan, dan layanan yang terjadi secara informal cenderung menyulitkan upaya negara dan perusahaan untuk mengatur pasokan ilegal

CPO = Minyak Sawit mentah, HCS = High Carbon Stock, HCV = High Conservation Value, ISCC = International Sustainability and Carbon Certification, ISPO = Indonesian Sustainable Palm Oil, MSPO = Malaysian Sustainable Palm Oil, RSPO = Roundtable on Sustainable Palm Oil.

dikembangkan oleh negara-negara produsen (ISPO dan MSPO), tetapi lebih selaras dengan standar internasional (RSPO dan ISCC). Ketiga, dalam ranah kebijakan fiskal, pendapatan negara dari pajak atas lahan, pajak pendapatan serta pungutan ekspor yang terkait dengan minyak kelapa sawit tidak ditargetkan untuk membantu kabupaten penghasil mempromosikan penerapan praktik-praktik berkelanjutan. Keempat, kurangnya keselarasan antara persyaratan pengadaan menurut standar swasta ('pasokan berkelanjutan' dalam sertifikasi RSPO dan ISCC, dan 'pasokan bersih' dalam kebijakan nol deforestasi perusahaan), dengan persyaratan 'pasokan legal' yang dianut ISPO dan MSPO. Kelima, kurangnya koherensi antara kebijakan keberlanjutan di tingkat pusat dan daerah. Sebagai contoh, pendekatan High Conservation Value (HCV), suatu metode yang dikembangkan oleh RSPO, belum diakui di dalam peraturan perundangan-undangan saat ini. Yang menarik, beberapa pemerintah daerah justru mencoba memasukkan pendekatan tersebut ke dalam peraturan daerah.

Terlepas dari koneksi ini, muncul juga upaya saling melengkapi antara berbagai peraturan dan inisiatif. Pertama, di bidang keuangan, kemajuan lembaga keuangan dalam

mengadopsi kebijakan peminjaman yang bertanggung jawab mendorong bank-bank komersial besar di Malaysia dan Indonesia untuk mulai melakukan hal yang sama. Kedua, terkait dengan perdagangan, ada peningkatan penggunaan standar sukarela (misalnya, RSPO, ISCC) oleh negara-negara konsumen untuk memverifikasi impor berasal dari sumber yang berkelanjutan (misalnya inisiatif nasional di bawah ESPO, EU RED). Ketiga, BPDP-KS memiliki target eksplisit untuk mendukung adopsi praktik peningkatan produksi oleh petani kecil, yang juga dibahas dalam RSPO dan didukung oleh perusahaan-perusahaan besar. Keempat, sektor swasta telah berupaya untuk mengembangkan dan mengadopsi kode etik tingkat industri dan kebijakan keberlanjutan yang bersumber pada RSPO dan mengembangkan norma nol deforestasi. Kelima, pemerintah telah mencoba memperkuat ISPO dengan menyempurnakan kriteria dan indikatornya, serta memperkenalkan pemantauan pihak ketiga, sehingga semakin konvergen dengan sistem standar swasta.

Antagonisme juga terjadi dalam berbagai inisiatif pengaturan. Pertama, dalam bidang keuangan, munculnya proses formal di sektor perbankan untuk memperluas penerapan kriteria

ekonomi, sosial dan tata kelola (ESG) cenderung bertentangan dengan bank domestik dan pemberi pinjaman informal yang membiayai ekspansi minyak sawit tidak berkelanjutan. Kedua, di bidang perdagangan, komitmen produsen transnasional barang konsumsi untuk menerapkan kebijakan bebas deforestasi bagi rantai pasoknya, dan upaya Uni Eropa untuk menerapkan kriteria keberlanjutan dalam perjanjian perdagangan yang mengikat secara hukum, seringkali bertentangan dengan tujuan ekspansi sektor minyak sawit pemerintah dan perusahaan di negara-negara produsen. Ketiga, dalam ranah fiskal dan pengumpulan rente ekonomi informal oleh pemerintah lokal; pajak yang dikumpulkan di tingkat pusat tidak serta merta diterima melalui bagi hasil oleh pemerintah daerah sebagai entitas yang paling tepat untuk mendorong perbaikan di sektor minyak sawit di lapangan. Keempat, di bidang produksi, persyaratan kepatuhan standar swasta untuk menyisihkan area konservasi melalui pendekatan HCV atau HCS dalam konsesi kelapa sawit tidak diakui oleh peraturan perundangan-undangan. Kelima, adanya konflik antara sektor formal dan informal dari ekonomi sawit yang terwujud dalam transaksi lahan informal. Sulit untuk mendukung dan mengatur produksi petani kecil karena sebagian kecil petani swadaya tidak memiliki klaim resmi atas tanah dan tetap dianggap ilegal. Hal ini mengancam petani kecil sehingga semakin terasing dari ekonomi formal (berkelanjutan), dan merusak efektivitas inisiatif yang bertujuan untuk meningkatkan sistem produksi petani kecil.

Pilihan ke depan: Membangun koneksi dan meningkatkan komplementaritas

Komplementaritas saja belum efektif untuk menyelesaikan masalah struktural sektor minyak sawit. Diskoneksi dan antagonisme yang persisten membatasi pengaruh dari berbagai aksi untuk meningkatkan keberlanjutan. Kami berpendapat bahwa 'pendekatan hibrida' yang menggabungkan prakarsa dan mekanisme yang didorong oleh negara dan swasta, pada tingkat yang berbeda, menawarkan peluang untuk menjadi penghubung dan meningkatkan komplementaritas. Kami menawarkan wawasan tentang jenis mekanisme hibrida yang dapat dikembangkan untuk menciptakan hubungan yang lebih baik antara peraturan perundang-undangan dengan inisiatif swasta. Dengan demikian, keduanya dapat memicu tindakan yang lebih efektif untuk mengatasi masalah kinerja utama sektor.

Beberapa target kebijakan untuk mencapai keberlanjutan dan inklusivitas diuraikan di bawah ini: 1) membatasi ekspansi sawit di lahan gambut, serta di hutan primer dan sekunder yang didefinisikan sebagai hutan karbon-tinggi; 2) mengadopsi mekanisme untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, khususnya dalam pengalokasian lahan, pemberian izin dan pengawasan kinerja konsesi; 3) memberikan insentif bersyarat untuk mendukung intensifikasi produksi sawit, terutama untuk petani kecil; 4) membangun pendekatan baru untuk memfasilitasi peningkatan sistem produksi petani kecil; dan 5)

menyelesaikan klaim penguasaan tanah secara legal dalam berbagai skema pengakuan hak, baik secara kolektif maupun individual. Mencari koneksi dapat mendukung agenda kebijakan yang mencakup beberapa tujuan simultan.

Membatasi ekspansi sawit di hutan dan lahan gambut yang tinggi karbon: peraturan perundang-undangan yang melarang perluasan minyak sawit di hutan dan lahan gambut tinggi karbon bagi perkebunan skala besar dan menengah serta lahan petani kecil, termasuk di mana hak konversi diberikan, dapat melengkapi kebijakan "No Deforestation, No Peatlands and No Exploitation" (NDPE) yang diadopsi oleh perusahaan. Kebijakan moratorium yang dikeluarkan sebelumnya diikuti oleh para pelaku yang mengeluarkan izin. Namun demikian, aturan tambahan harus diterapkan untuk mencegah lebih jauh pengalokasian kawasan dengan cadangan karbon tinggi atau hutan sekunder untuk dijadikan perkebunan, sekalipun status fungsional dari kawasan tersebut sebagai kawasan hutan konversi.

Peraturan yang dikeluarkan baru-baru ini oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menerapkan kriteria yang lebih ketat, seperti tingkat minimum muka air tanah dan kesatuan hidrologis gambut. Peraturan ini mungkin akan efektif dalam membatasi ekspansi perkebunan di lahan gambut. Namun, peraturan tersebut seharusnya dikombinasikan dengan kriteria 'pada kedalaman berapapun' dalam kebijakan NDPE oleh beberapa perusahaan ketika membuka perkebunan kelapa sawit baru. Namun, untuk meningkatkan kredibilitas, Indonesia membutuhkan sistem pemantauan konsesi dan penggunaan lahan secara seketika yang dapat digunakan oleh semua pemangku kepentingan untuk mengawasi apa yang terjadi dalam praktik.

Sertifikasi minyak sawit berkelanjutan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas: mempersempit kesenjangan antara standar keberlanjutan wajib dan sukarela akan memfasilitasi kemajuan untuk mendorong penerapan standar keberlanjutan, khususnya dalam beberapa hal yang diperdebatkan. Hal ini mencakup, misalnya, kriteria untuk melindungi hutan dengan stok karbon dan keanekaragaman hayati tinggi, serta mengakui klaim sosial setempat untuk menyelesaikan konflik lahan. Mendukung sertifikasi dapat menjadi cara untuk meningkatkan transparansi dalam sistem pemantauan dan verifikasi independen, serta membuat perusahaan bertanggung jawab atas serangkaian kriteria keberlanjutan yang disepakati. Proses transnasional dan negara konsumen harus mendukung proses harmonisasi daripada memaksakan kriteria keberlanjutan mereka sendiri, dan melakukannya dengan cara yang mencakup pandangan semua pemangku kepentingan. Upaya untuk memperkuat ISPO tampaknya sejalan dengan cara tersebut. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan sistem sertifikasi dengan memberikan hak untuk membuat keputusan kepada lembaga sertifikasi, dengan memperkenalkan sistem pemantauan independen dan dengan meningkatkan kriteria

dan indikator untuk keberlanjutan. Ada banyak ruang di sektor minyak sawit untuk mengambil pelajaran dari sektor kayu dalam menetapkan *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) dan Sistem Verifikasi dan Legalitas Kayu (SVLK), untuk meningkatkan kredibilitas sistem ISPO.

Membangun persyaratan untuk mendorong intensifikasi pasokan minyak sawit: sumber daya fiskal yang berasal dari produksi minyak sawit dan perdagangan harus diinvestasikan kembali. Setidaknya sebagian dari investasi ini harus mengatasi kesenjangan produktivitas antara petani kecil dengan perkebunan skala besar. Langkah besar sudah dilakukan dengan adanya BPDP-KS untuk menyalurkan dana guna merangsang pasokan minyak diesel nabati dan intensifikasi petani kecil. Namun diperlukan upaya agar penggunaan sumber daya tepat sasaran dan efektif di dalam mencapai hasil yang diharapkan. Hal ini dapat dicapai dengan membangun beberapa sistem insentif bersyarat dalam mengalokasikan sumber daya berdasarkan pada kepatuhan. Misalnya, sumber daya diarahkan pada program yang mendorong peningkatan perkebunan petani kecil dalam mencapai standar keberlanjutan seperti ISPO. Selain itu, insentif untuk produsen biofuel berbasis minyak sawit ke pasar domestik harus diprioritaskan pada perusahaan-perusahaan yang mematuhi peraturan (seperti mengalokasikan atau mengembangkan 20% dari areal izin usaha bagi masyarakat lokal) dan yang mengutamakan pasokan TBS dari petani independen. Selain itu, dalam kebijakan fiskal, transfer sebagian penerimaan negara ke pemerintah kabupaten, disertai persyaratan terkait kepatuhan mereka atas beberapa kriteria sosial dan lingkungan yang disepakati sebelumnya.

Menetapkan pendekatan inovatif untuk meningkatkan sistem produksi petani swadaya: upaya perusahaan untuk menjalankan sistem keterlacakan yang memastikan bahwa pasokan dari pihak kedua dan ketiga sesuai dengan praktik keberlanjutan harus diperkuat. Selain itu, pemerintah daerah dapat memperkuat keberlanjutan pasokan minyak sawit di dalam yurisdiksi mereka. Penting untuk memberikan dukungan kepada petani swadaya agar mereka dapat mengakses bibit unggul dan input yang lain, serta model investasi dan operasional yang terjangkau untuk meningkatkan produksi dan menjalankan praktik yang lebih berkelanjutan..

Ada berbagai inisiatif dari organisasi nonpemerintah yang beraliansi dengan perusahaan, dengan dukungan dari bank pembangunan dan komersial, dalam kerangka pendekatan yurisdiksional. Diperlukan lebih banyak lagi upaya-upaya seperti itu. Belajar dari upaya yang sudah dilakukan dapat berguna untuk mengatasi satu tantangan besar, yaitu bagaimana menjalankan upaya-upaya tersebut pada skala yang lebih besar. Untuk itu, pemerintah daerah dapat berperan misalnya dengan merumuskan peraturan untuk mendukung inisiatif tersebut. Beberapa peraturan dapat meningkatkan perencanaan tata ruang dan mengatur layanan penyuluhan, sementara yang lain dapat meningkatkan aksesibilitas dan ketersediaan input, juga menegakkan standar input.

Menyelesaikan klaim kepemilikan secara legal dalam skema kolektif dan individual: pengaturan atas petani kecil di kawasan hutan negara harus dipertimbangkan dengan serius, terutama di wilayah pertanian yang sudah mapan dengan deforestasi yang terjadi sejak lama. Upaya ini akan memfasilitasi penyaluran sumber daya publik untuk petani swadaya. Upaya ini juga akan membantu mereka untuk memperbaiki praktik berkebun mereka dan memenuhi standar yang ditetapkan dalam sertifikasi, seperti ISPO. Di areal yang berbatasan dengan hutan, yang sering disertai praktik-praktik spekulasi lahan, dan penguasaan lahan lebih terkonsentrasi, perlu dilakukan investigasi atas praktik perdagangan lahan gelap dengan dokumen palsu jelas, untuk mencegah ekspansi lebih lanjut.

Mengingat kompleksitas topik ini, kriteria kelayakan diperlukan untuk menentukan lahan apa yang dapat diatur tanpa memperburuk dampak negatif terhadap lingkungan. Pemerintah perlu mempercepat upaya ini melalui reforma agraria dan program perhutanan sosial untuk memberikan dasar yang legal atas penguasaan lahan oleh petani kecil, dan memberikan kepemilikan dan hak berusaha yang aman atas perkebunan yang di bangun di atas lahan hutan. Namun, penting untuk memahami keragaman petani kecil. Dengan demikian, program-program regularisasi tanah harus disesuaikan dengan kondisi setempat agar tidak memupuk kesenjangan sosial.

Sebagai kesimpulan, dengan membangun koneksi antara peraturan publik dengan standar dan inisiatif swasta terbuka peluang pendekatan yang lebih holistik untuk menangani masalah produktivitas, legalitas, dan keberlanjutan. Hal ini sangat diperlukan agar tata kelola minyak sawit yang cukup kompleks dapat berjalan efektif, sambil secara bertahap membalikkan antagonisme yang telah lama bertahan.

Ucapan terima kasih

Penelitian yang menjadi dasar tulisan ini sebagian didanai oleh *United States Agency for International Development* melalui Proyek *Governing Oil Palm Landscapes for Sustainability* (GOLS), *Department for International Development* Inggris melalui KNOWFOR Grant Program untuk CIFOR, dan *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH. Penelitian ini merupakan bagian dari Program Penelitian CGIAR tentang Hutan, Pohon dan Wanatani (CRP-FTA). Penelitian ini didukung oleh Donor Dana CGIAR. Untuk daftar donor, silakan lihat: www.cgiar.org/funders/

Referensi

- Brad A, Schaffartzik A, Pichler M, dan Plank C. 2015. Contested territorialization and biophysical expansion of oil palm plantations in Indonesia. *Geoforum* 64:100–111.
- Brandi C, Cabani T, Hosang C, Schirmbeck S, Westermann L, dan Wiese H. 2015. Sustainability standards for palm oil: Challenges for smallholder certification under the RSPO. *Journal of Environment & Development* 24:292–314.

- Brockhaus M, Obidzinski K, Dermawan A, Laumonier Y, dan Luttrell C. 2012. An overview of forest and land allocation policies in Indonesia: Is the current framework sufficient to meet the needs of REDD+? *Forest Policy and Economics* 18:30–37.
- Busch J, Ferretti-Gallon K, Engelmann J, Wright M, Austin KG, Stolle F, Turubanova S, Potapov PV, Margono B, Hansen MC, dkk. 2015. Reductions in emissions from deforestation from Indonesia's moratorium on new oil palm, timber and logging concessions. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112:1328–1333.
- Caroko W, Komarudin H, Obidzinski K, dan Gunarso P. 2011. *Policy and institutional frameworks for the development of palm oil-based biodiesel in Indonesia*. Working Paper No. 62. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Cramb R dan McCarthy JF. 2016. *The Oil Palm Complex: Smallholders, Agribusiness and the State in Indonesia and Malaysia*. Singapura: NUS Press.
- Daemeter Consulting. 2015. *Indonesia's evolving governance framework for palm oil: Implications for a no deforestation, no peat palm oil sector*. Bogor, Indonesia: Daemeter Consulting.
- Edwards R. 2015. *Is plantation agriculture good for the poor? Evidence from Indonesia's palm oil expansion*. Canberra, Australia: Crawford School of Public Policy, Australian National University.
- Gaworecki M. 26 May 2016. Norway commits to zero deforestation. *Mongabay News*.
- Gluck P. 2010. Core components of the international forest regime complex. In Rayner J, Buck A, Katila K, eds. *Embracing Complexity: Meeting the Challenges of International Forest Governance*. Vienna: International Union of Forest Research Organizations. 37–56.
- HCSA. 2016. *Agreement on unified approach to implementing no deforestation commitments*. High Carbon Stock Approach.
- Margulis ME. 2013. The regime complex for food security: Implications for the global hunger challenge. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 19:53–67 doi:doi:10.5555/1075-2846-19.1.53
- McCarthy JF, Gillespie P, dan Zen Z. 2012. Swimming upstream: Local Indonesian production networks in 'globalized' palm oil production. *World Development* 40:555–569.
- Miettinen J, Wang J, Hooijer A, dan Liew S. 2013. Peatland conversion and degradation processes in insular Southeast Asia: A case study in Jambi, Indonesia. *Land Degradation & Development* 24:334–341.
- Morley D. 2015. RSPO, the global standard for sustainable palm oil. *Agro Food Industry Hi-Tech* 26:29–30.
- Overdevest C dan Zeitlin J. 2012. Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector. *Regulation & Governance* 8:22–48.
- Pramudya EP, Hospes O, dan Termeer CJAM. 2016. Governing the palm oil sector through finance: The changing roles of the Indonesian state. *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 1–22.
- Rival A dan Levang P. 2014. *Palms of controversies: Oil palm and development challenges*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Savilaakso S, Garcia C, Garcia-Ulloa J, Ghazoul J, Groom M, Guariguata MR, Laumonier Y, Nasi R, Petrokofsky G, Snaddon J, dkk. 2014. Systematic review of effects on biodiversity from oil palm production. *Environmental Evidence* 3:1–21.
- Sayer J, Ghazoul J, Nelson P, dan Klintuni Boedhihartono A. 2012. Oil palm expansion transforms tropical landscapes and livelihoods. *Global Food Security* 1:114–119.
- Stampe J dan McCarron B. 2015. *Sustainable Finance in Singapore, Indonesia and Malaysia: A Review of Financiers' ESG practices, Disclosure Standards, and Regulations*. Gland, Switzerland: World Wide Fund For Nature.
- Suwarno A, van Noordwijk M, Weikard HP, dan Suyanto D. 2016. Indonesia's forest conversion moratorium assessed with an agent-based model of land-use change and ecosystem services (LUCES). *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 1–19.
- [USDA] United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service. 2015. *New Indonesian Palm Oil Export Levy*. GAIN Report Number: ID1520. 3. Jakarta, Indonesia: USDA.
- Vijay V, Pimm SL, Jenkins CN, dan Smith SJ. 2016. The impacts of oil palm on recent deforestation and biodiversity loss. *Plos One* 11(17).



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

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



cifor.org

forestsnews.cifor.org



Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR)

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

