

Sertifikasi Biofuel dan Kelapa Sawit Indonesia

Ahmad Helmy Fuady, Bondan Widyatmoko,
Prima Nurahmi Mulyasari, dan Erwiza Erman

Salah satu tantangan industri kelapa sawit Indonesia saat ini adalah masalah tata kelola produksi yang dapat menjamin keberlanjutan sosial dan lingkungan. Sebagai produsen terbesar kelapa sawit di dunia dengan tujuan ekspor utama ke China, India dan Eropa, Indonesia banyak disorot karena ekspansi perkebunan sawit yang dilakukan secara besar-besaran dapat menimbulkan berbagai efek negatif. Permasalahan hak atas tanah, *indirect land use change* (ILUC), perburuhan, konflik sosial, kompetisi produk pangan dengan kebutuhan biofuel, serta degradasi lingkungan merupakan persoalan yang sering mengemuka.

Sertifikasi terhadap tata kelola produksi dan perdagangan sawit merupakan jawaban yang dimunculkan untuk mengatasi persoalan tata kelola tersebut. Pada tataran global, terdapat Roundtable on Sustainable Palm Oil sawit yang diinisiasi oleh berbagai pemangku kepentingan (perkebunan, pemrosesan, distributor, industri manufaktur, investor, akademisi, dan organisasi non pemerintah (NGOs)). Pada tataran nasional, sejak 2009 pemerintah Indonesia telah membentuk Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO), sebuah standar keberlanjutan yang wajib dimiliki semua perusahaan kelapa sawit yang ada di Indonesia.

Kelapa sawit merupakan produk yang berfungsi ganda; selain untuk produk pangan atau minyak nabati, sawit juga digunakan sebagai bahan untuk biofuel. Hal tersebut menyebabkan kebijakan energi di pasar global juga sangat berpengaruh terhadap produksi sawit Indonesia. Berlakunya *Renewable*

Energy Directive (RED) Uni Eropa (UE) tahun 2009, misalnya, sangat berpengaruh terhadap tata kelola sawit Indonesia. RED merupakan aturan yang mempromosikan pemakaian energi dari sumber terbarukan, dengan komitmen negara anggota UE untuk menurunkan penggunaan energi primer sebesar 20%, mengurangi 20% gas rumah kaca, dan menggunakan 20% energi dari sumber terbarukan pada tahun 2020.

Target penggunaan 20% energi dari sumber terbarukan tersebut dapat menimbulkan persoalan sosial dan lingkungan karena dapat memicu ekspansi produksi biomass seperti tebu dan kelapa sawit secara besar-besaran untuk memenuhi target produksi biofuel. UE, karenanya, memasukkan *voluntary schemes* berupa sertifikasi guna mengurangi dampak negative pengembangan biofuel tersebut. Saat ini setidaknya telah ada 19 sertifikasi yang diakui UE untuk pengembangan biofuel tersebut.

Tulisan ini berargumen bahwa berbagai macam sertifikasi yang digunakan untuk menjamin keberlanjutan sosial dan lingkungan tidak terlepas dari politik perdagangan internasional. Namun, standar tata kelola dalam sertifikasi tersebut tetap penting guna meminimalkan dampak negatif ekspansi kelapa sawit maupun biomass lainnya.

Renewable Energy Directive dan Ekspansi Sawit

Dalam dunia yang semakin terintegrasi, kebijakan yang ada dalam sebuah kawasan akan berpengaruh terhadap negara atau kawasan lainnya. Sejak 2009, Uni Eropa mengeluarkan politik ekonominya tentang

energi, berupa Renewable Energy Directive (RED). Salah satu poin penting dalam aturan tersebut adalah target penggunaan 20% energi dari sumber terbarukan bagi negara-negara anggota UE. Target bauran energi ini dapat menjadi insentif bagi negara-negara penghasil biomass untuk melakukan ekspansi produksi untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

Terdapat beberapa tanaman yang dikembangkan untuk biofuel ini, seperti jagung, canola, bunga matahari, tebu, dan kelapa sawit untuk bioethanol dan biodiesel. Diantara berbagai tanaman tersebut, kelapa sawit memiliki tingkat efisiensi produksi yang paling tinggi. Setiap hektar kelapa sawit dapat menghasilkan 4,27 ton minyak per tahun; sementara tanaman-tanaman lain seperti kedelai, rapeseed, dan bunga matahari hanya menghasilkan sekitar 10-15 persen dari produksi minyak sawit.¹ Dengan tingkat efisiensi produksi yang begitu tinggi, sangat logis jika negara-negara anggota UE mencari produsen sawit untuk untuk memenuhi target yang ditentukan oleh dalam RED.

Indonesia merupakan produsen dan eksporter sawit terbesar di dunia. Pada tahun 2011 luas area perkebunan sawit di Indonesia telah mencapai lebih dari 8,9 juta hektar, yang terdiri atas perkebunan milik negara 7,1 persen, perkebunan swasta 52,2 persen dan perkebunan petani kecil 40,7 persen.² Pada tahun yang sama, seluruh area perkebunan tersebut menghasilkan sekitar 23,9 juta ton minyak kelapa sawit mentah (*crude palm oil*, CPO). Pada tahun 2013, Indonesia telah memproduksi 26 juta ton CPO dan mengekspor sekitar 21,2 juta ton CPO dari lahan seluas 9,2 juta hektar.³

Namun, ekspansi kelapa sawit yang sangat pesat dikhawatirkan mengorbankan hutan tropis menjadi perkebunan sawit. Tidak hanya merusak ekosistem dan vegetasi, ekspansi besar-besaran perkebunan sawit ini juga berdampak pada masyarakat lokal. Menurut Colchester dkk (2006) misalnya, beberapa masalah sosial dan lingkungan dalam pengembangan sawit ini diantaranya adalah pengabaian hak

komunitas, tidak adanya izin dari pemerintah, tidak dilibatkannya komunitas lokal dalam persetujuan investasi, pemaksaan pemimpin adat untuk menjual tanah adat, tidak ada uang kompensasi, perlawanan dari komunitas lokal direspon dengan penggunaan tentara, dan studi kelayakan baru dilaksanakan setelah investasi dilakukan.⁴ Kekhawatiran terhadap dampak negatif pengembangan biofuel memicu munculnya sertifikasi yang mengatur standar tata kelola untuk produksi biofuel yang berkelanjutan, ramah lingkungan dan memenuhi kaidah-kaidah sosial.

Politik Ekonomi Sertifikasi Biofuel

Sertifikasi bukan sebuah mekanisme yang bebas dari kepentingan. Standar sosial dan lingkungan yang hadir dalam sebuah sertifikasi seringkali sangat kental dengan kepentingan politik ekonomi sebuah negara. Sertifikasi yang mengatur tata kelola industri biofuel juga sering dianggap sebagai *non tariff barrier* yang dipakai oleh beberapa negara untuk menjamin produksi biomass di negara yang bersangkutan, menghindarkannya dari serbuan impor dari negara ketiga.

Saat ini terdapat sekitar 19 sertifikasi yang diakui dalam RED UE, diantaranya International Sustainability and Carbon Certificate (ISCC), Bonsucro EU, Round Table on Responsible Soy EU RED (RTRS EU RED), Biomass Biofuel Voluntary Scheme (2BSvs), Greenergy Brazilian Bioethanol verification programme (Greenergy), NTA8080, Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB) dan Roundtable on Sustainable Palm Oil RED (RSPO RED). Setiap pengusaha yang akan memasukkan produk biomass ke negara-negara anggota Uni Eropa dapat memilih satu di antara 19 sertifikasi tersebut sebagai jaminan bahwa produk mereka telah mengikuti tata kelola yang baik. Masalahnya, masing-masing sertifikasi tersebut memiliki ketentuan yang berbeda tentang standar keberlanjutan sosial dan lingkungan. ISCC, misalnya, memberikan perhatian pada aspek hak tenaga kerja dan perubahan tata guna lahan, namun tidak mengatur mitigasi serta

mekanisme mengenai dampak dan resiko ketahanan pangan tidak diatur dalam sertifikasi ini. Sementara itu, RSB sudah memasukkan aspek mitigasi dan resiko ketahanan pangan serta meningkatkan ketahanan pangan lokal sebagai salah satu bentuk pengukuran keberlanjutan dalam produksi biofuel.⁵

Munculnya berbagai macam sertifikasi untuk produk biomass tersebut juga mengindikasikan menguatnya rejim protectionisme hijau di Eropa.⁶ Terutama bagi negara-negara Eropa produsen biomass, seperti *rapeseed* dan *canola*, sertifikasi tersebut dapat menjadi barrier terhadap persaingan langsung dengan minyak sawit. Penggunaan kebijakan lingkungan untuk kepentingan industri biofuel dalam kawasan Eropa telah merusak prinsip-prinsip perdagangan internasional.

ISPO: antara tata kelola dan politik dagang

Indonesia Sustainable Palm Oil (ISPO) merupakan kebijakan yang dibuat Kementerian Pertanian untuk meningkatkan daya saing minyak sawit Indonesia di pasar global dan sebagai bentuk partisipasi untuk pengurangan gas rumah kaca. Persyaratan perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan versi ISPO ini meliputi: 1) Sistem perizinan dan manajemen kebun, 2) Pedoman teknis budidaya dan pengolahan kelapa sawit, 3) Pengelolaan dan pemantauan lingkungan, 4) Tanggung jawab terhadap pekerja, 5) Tanggung jawab sosial dan komunitas, 6) Pemberdayaan ekonomi masyarakat, 7) Peningkatan usaha secara berkelanjutan. Namun, tata kelola yang diatur ISPO masih banyak dipertanyakan karena aturan-aturan yang ada masih sulit digunakan sebagai dasar pelaksanaannya. Untuk meningkatkan kapasitas ekspor kelapa sawit bersertifikat lestari yang saat ini mencapai 10% dari total ekspor *crude palm oil* (CPO),⁷ perbaikan dalam tata kelola ini mutlak untuk dilakukan.

Nuansa politik dagang, untuk memenuhi tuntutan pasar, terasa cukup dominan dalam ISPO. Peraturan Menteri Pertanian No 19 Tahun 2011 tentang ISPO

menyatakan bahwa tujuan pedoman yang dibuat adalah untuk ‘Mendorong usaha perkebunan kelapa sawit memenuhi kewajibannya sesuai peraturan perundang-undangan, melindungi dan mempromosikan usaha perkebunan kelapa sawit berkelanjutan sesuai dengan tuntutan pasar.’

Jika dilihat dari sejarahnya, berdirinya ISPO merupakan reaksi atas serangkaian serangan terhadap produk minyak sawit Indonesia. Selama ini industri sawit Indonesia sering dipersoalkan karena masalah seperti masalah degradasi lingkungan, biodiversitas, konflik dengan komunitas adat, dan isu perburuhan. ISPO dianggap akan berguna untuk menangkal kampanye negatif tentang hal-hal tersebut. Ini terlebih lagi karena penyusunan ISPO dianggap tidak banyak melibatkan kelompok NGOs yang selama ini bergerak dalam masalah sawit.

ISPO juga bisa dikatakan sebagai ‘tandingan’ terhadap RSPO yang sebelumnya mendominasi sertifikasi tata kelola minyak sawit secara global. Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), misalnya, pada tahun 2011 keluar dari RSPO, memilih fokus ke ISPO, karena menganggap RSPO lebih memperhatikan kepentingan konsumen daripada produsen.⁸ Dengan memilih fokus ke ISPO, GAPKI berharap kepentingannya dapat lebih terwadahi.

Sebagai alat dalam politik dagang, ISPO belum mendapat pengakuan yang cukup di dunia internasional, berbeda dengan RSPO yang telah menjadi ‘*licence*’ untuk masuk pasar Eropa. Berbeda dengan RSPO yang diusung *multistakeholders* dan bergerak dalam tataran global, ISPO merupakan standarisasi yang bergerak khusus di Indonesia. Namun, jika dikelola dengan baik, standar yang bergerak khusus di suatu negara bukan tidak mungkin diterima di level global, seperti Greenergy Brazilian Bioethanol verification programme yang dikembangkan oleh Brasil untuk mensertifikasi tata kelola industri tebu dan telah diterima di UE. Selain itu, berbeda dengan RSPO yang bersifat sukarela,

ISPO memiliki sifat memaksa bagi industri sawit yang ada di Indonesia untuk mengikutinya, sehingga seharusnya memiliki kekuatan lebih dalam mendorong industri minyak sawit yang berkelanjutan.

Lebih lanjut keunggulan yang dimiliki oleh ISPO serta bentuk-bentuk komitmen dari *stakeholders* untuk menjadikan industri sawit Indonesia lestari harus mampu dikomunikasikan secara aktif untuk membangun kesepahaman dengan konsumen.

Tentang Penulis

Ahmad Helmy Fuady, Bondan Widyatmoko, Prima Nurahmi Mulyasari, dan Erwiza Erman adalah peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

Policy Brief ini adalah salah satu output dari penelitian yang dibiayai DIPA P2SDR-LIPI tahun 2012-2014 tentang Renewable Energy Directive di Uni Eropa.

Rekomendasi

1. Sertifikasi biofuel dapat membantu memberikan jaminan tata kelola industri minyak sawit secara berkelanjutan secara sosial dan lingkungan. Mengikuti standarisasi tersebut dapat meningkatkan daya saing minyak sawit Indonesia dalam perdagangan internasional, membantu kelestarian lingkungan dan memenuhi kriteria-kriteria sosial.
2. Sertifikasi biofuel juga merupakan produk politik ekonomi negara-negara maju dalam memproteksi industri biofuel domestiknya. Pemerintah Indonesia perlu lebih aktif dalam menjalankan diplomasi ekonomi dan responsif terhadap berbagai kebijakan yang berkaitan produk-produk Indonesia.
3. Industri minyak sawit Indonesia memerlukan kesepakatan dari semua *stakeholders*-nya, tentang arah pengembangan industri tersebut. Dalam mengembangkan ISPO semua *stakeholders* industri sawit Indonesia perlu lebih dilibatkan, sehingga tidak terkesan ISPO hanya melayani kepentingan politik dan ekonomi tertentu.Indonesia.

¹ PASPI, 2014, *The Sustainability of Indonesian Palm Oil Industry*, Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute, Bogor.

² Indonesian Sustainable Palm Oil Commission, 2012, *Indonesian Palm Oil in Numbers 2012*, Ministry of Agriculture of Republic Indonesia, Jakarta.

³ GAPKI, 2014, *Diplomasi Kelapa Sawit*, diakses 10/12/2014 dari <http://www.gapki.or.id/Page/NewsDetail?guid=8f33e88c-f7f5-49b2-ab46-8de6f349cb59>

⁴ Colchester, Marcus, dkk, 2006, *Promised Land Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia: Implication for Local Communities and Indigenous Peoples*, Forest Peoples Programmes, Perkumpulan Sawit Watch, Huma dan the World Agroforestry Centre.

⁵ Laura German and George Schoneveld, 2011, *Social Sustainability of EU-Approved Voluntary Schemes for Biofuels: Implications for Rural Livelihoods*, CIFOR, Bogor.

⁶ Erixon, Fredrik, 2012, *The Rising Trend of Green Protectionism: Biofuels and European Union*, ECIPE Occasional Paper No.2, Brussel.

⁷ Septiadi, Anggar and Amri, Qayuum, 2014, ISPO Mengatur Tata Kelola Sawit Berkelanjutan. Sawit Indonesia, Vol.III, Edisi 33.

⁸ RSPO untuk Kepentingan Siapa? Diakses 10/12/2014 dari <http://agroindonesia.co.id/2011/10/25/rspo-untuk-kepentingan-siapa/>