

Penetapan Kebijakan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) Pada Tahun 2011

(The Establishment of Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) in 2011)

Saqira Yunda Imansari

Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember
Jln. Kalimantan 37 Kampus Tegal Boto, Jember 68121

E-mail: saqirayunda@gmail.com

Abstract

Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) is a policy related to a sustainable palm oil industry assigned by the Indonesian government in 2011. As the biggest palm oil producer, Indonesia ought to be responsible to manage the development of palm oil industry as the NGO and the regime demands the industry in every country to enact the principle of sustainable development. The regulation regarding sustainable development of palm oil industry, in fact, has been assigned in international palm oil regime's regulation called Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO). When RSPO as an international regime is no longer considered capable of accommodating Indonesia's interest, the reactions of protests from scholars, palm oil entrepreneur groups, and government institutions began to emerge. However, some NGOs such as WWF Indonesia still believe that RSPO is capable of guaranteeing the acceptance of Indonesian products in international markets if RSPO is being maintained. The pro and contra reactions from the society regarding RSPO regulation have led to the government's decision to accommodate those reactions through the ISPO policy. As a domestic policy, ISPO is considered more adequate in dealing with domestic interest and is able to show that Indonesia has obediently performed a good industrial management in accordance with the regime's regulation. Even though Indonesia has resigned from RSPO, yet this country does not turn down their regulation and chooses to be more selective in applying the policy based on its domestic condition.

Keywords : sustainable development, palm oil, global environmental regime, indonesian sustainable palm oil, roundtable sustainable palm oil

Pendahuluan

Minyak sawit adalah minyak nabati yang berasal dari buah kelapa sawit, digunakan baik untuk konsumsi makanan maupun non makanan. Sekitar 80 persen produksi minyak sawit dunia digunakan untuk makanan, termasuk minyak goreng, margarin, mie, makanan panggang, dan lain lain (World Growth, 2008).

Indonesia memproduksi sekitar 45,6 persen dan malaysia sekitar 38,9 persen (World Growth, 2008). Dengan demikian Indonesia merupakan negara eksportir dan produsen minyak sawit terbesar di dunia. Pada tahun 2009, produksi minyak sawit Indonesia mencapai 21 juta ton. Angka ini naik 2 juta ton dibandingkan produksi tahun sebelumnya yang sebesar 19 juta ton.

Potensi dan peluang pembangunan kelapa sawit mempunyai prospek positif ke depan, khususnya terkait dengan nilai tambah dan daya saing, karena sawit mempunyai kelebihan dalam produktivitas serta biaya produksi yang lebih murah dibandingkan minyak nabati lain. Tahun 2010 studi yang dilakukan oleh *Food Policy Research Institute*, 1 ton minyak sawit dihasilkan dari lahan seluas 0,26 hektar, sedangkan minyak kedelai membutuhkan 2,25 hektar, minyak dari bunga matahari membutuhkan 2 hektar dan kanola (*rapeseed*) 1,52 hektar (World Growth, 2008).

Dengan keterbatasan lahan pertanian dunia maka peningkatan kebutuhan minyak nabati di dunia terutama di Eropa dan Amerika setiap tahunnya lebih efektif dan efisien jika dicukupi oleh minyak kelapa sawit (Yusniar, 2013).

Sebagai negara penghasil minyak sawit terbesar, Indonesia perlu mengatur dan menjaga keberlanjutan industri sawitnya agar tetap bertahan dalam perdagangan global yang sangat kompetitif. Indonesia memberlakukan kebijakan yang mengatur pengelolaan kelapa sawit di tahun 2011, yang dinamakan dengan pedoman perkebunan kelapa sawit berkelanjutan Indonesia atau *Indonesian Sustainable Palm Oil*/(ISPO). ISPO dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19 / Permentan / OT.140 / 3 / 2011 tanggal 29 Maret 2011 (ISPO, 2012).

Alasan Indonesia mengeluarkan kebijakan ISPO tahun 2011 ini sangat unik dan menarik untuk dibahas sebab semenjak meningkatnya

popularitas produk sawit Indonesia diantara produk minyak nabati lain, muncul sebuah rezim sawit berkelanjutan yang digagas oleh LSM *World Wild Fund* (WWF). Rezim ini dinamakan *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO) yang didirikan pada tahun 2004 di Swiss (RSPO, 2004). Rezim ini menginginkan pembangunan setiap negara di dunia termasuk Indonesia mematuhi aturan pembangunan berkelanjutan yang dibuat oleh rezim. Adanya dukungan LSM dan negara barat membuat rezim memiliki kekuatan yang mengharuskan Indonesia bergabung dan mengikuti aturan RSPO. Namun, keanggotaan Indonesia di RSPO terhenti pada tahun 2011 dan keluarlah kebijakan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Hal ini yang membuat penulis tertarik membahas lebih lanjut tentang keluarnya kebijakan ISPO, karena sejumlah dokumen penelitian menyimpulkan bahwa keluarnya kebijakan ISPO akibat dari adanya tekanan internasional yang memposisikan Indonesia sebagai negara lemah dan didikte oleh pihak asing. Pihak asing ini antara lain adalah LSM lingkungan dan negara barat yang mengkampanyekan bahwa sawit Indonesia buruk bagi lingkungan. Untuk itulah tulisan ini ingin meneliti tentang alasan dan proses ditetapkannya *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) oleh Pemerintah Indonesia.

Kerangka Pemikiran

Tulisan ini menggunakan *Global Environmental Regimes Theory* sebagai landasan dalam menjelaskan kasus-kasus yang terjadi dalam penulisan karya ini. Teori ini dirasa paling tepat

untuk menjelaskan fenomenan penetapan kebijakan ISPO. Teori ini memfokuskan pada proses penyebaran ide dan proses penyesuaian aturan yang ada pada rezim lingkungan internasional hingga diadopsi menjadi kebijakan domestik suatu negara. Penelitian ini tidak menggunakan teori realis maupun *Decision Making Theory* dalam menjelaskan fenomena keluarnya sebuah kebijakan, karena kedua teori ini hanya berfokus pada tekanan, *power*, serta pengaruh eksternal dan pengaruh internal dalam menjelaskan sebuah fenomena keluarnya sebuah kebijakan.

Untuk menganalisis alasan dan proses penetapan kebijakan ISPO, penelitian ini menggunakan sejumlah pendapat dari para ahli. Pertama adalah pendapat dari Oran Young yang menjelaskan proses terbentuknya sebuah rezim. Menurut Oran Young pengertian rezim adalah institusi sosial yang mengatur tindakan anggotanya yang tertarik pada sebuah aktifitas yang spesifik, secara singkat rezim adalah sebuah struktur sosial. Rezim internasional berkaitan dengan aktifitas-aktifitas anggota sistem internasional (Young dalam Krasner, 1983:372) Oran young juga menjelaskan fenomena terbentuknya sebuah rezim.

Rezim terbentuk karena tiga hal yaitu :

1. Spontanitas : Rezim terbentuk secara spontan karena adanya kesadaran bersama untuk mencapai kepentingan bersama. Kepentingan yang sama dari para aktor ini memunculkan sebuah aturan bersama yang

diinstitusionalisasikan dalam sebuah wadah yang memiliki sejumlah aturan.

2. Negosiasi : Sebuah rezim internasional menggunakan negosiasi untuk mendapat kesepakatan bersama diantara banyak aktor yang terlibat dalam rezim.

3. *Imposed Order* : Rezim internasional ada karena bentukan dari aktor yang memiliki pengaruh kuat, sehingga dapat membuat aktor lain mengikuti sejumlah aturan yang ditetapkan dalam rezim. *Imposed Order* ini, oleh Oran young dibagi lagi menjadi dua yaitu : *Overt Hegemony* yang mengartikan bahwa ada aktor berpengaruh yang secara terbuka memaksa aktor lain menaati aturan rezim. Istilah kedua disebut *de facto imposition* yaitu aktor yang berpengaruh menggunakan cara yang lebih halus untuk membuat aktor lain menaati aturan rezim. Cara ini dilakukan dengan mempromosikan aturan yang biasanya dibantu oleh kampanye LSM sehingga aturan itu menjadi aturan yang terlegitimasi dan tidak perlu tindakan koersif untuk membuat aktor lain patuh.

Selanjutnya penelitian ini akan menguraikan tentang definisi rezim lingkungan internasional menurut Carsten Helm dan Detlef Sprinz. Menurut Carsten dan Detlef, Rezim lingkungan internasional adalah seperangkat unsur, aturan, norma, dan proses pengambilan keputusan yang dapat memfasilitasi negara – negara dalam menyelesaikan masalah lingkungan (Helm & Sprinz, 2000: 630-652).

Jadi rezim lingkungan internasional merupakan seperangkat unsur, aturan, norma, dan proses pengambilan keputusan yang dapat memfasilitasi negara - negara dalam menyelesaikan masalah lingkungan seperti isu pemanasan global. Isu pemanasan global merupakan isu bersama yang tidak bisa diselesaikan hanya melalui *single action* satu negara saja melainkan harus ada *collective action* dari banyak negara. Namun, untuk menemukan solusi bersama terhadap persoalan lingkungan internasional menjadi hal yang sangat sulit didapat karena masing - masing negara memiliki kepentingan nasionalnya masing - masing. Sehingga kesepakatan yang terbentuk di dalam rezim lingkungan internasional adalah hasil kesadaran bersama. Pernyataan ini diperkuat oleh pendapat Sebenius yang mengungkapkan bahwa:

“Pembentukan kesepakatan dari rezim lingkungan internasional diakibatkan oleh kesadaran negara - negara terhadap penurunan kualitas lingkungan. Negara - negara memiliki pengetahuan terhadap bahaya yang akan diakibatkan oleh penurunan kualitas lingkungan. Setiap negara sadar bahwa emisi yang dihasilkan secara regional akan menyebar dan memberi dampak keseluruh belahan dunia. Sehingga harus dibuat sebuah konsensus oleh seluruh negara di dunia untuk tidak memperparah kerusakan lingkungan yang ada” (Sebenius, 1991:110-148)

Selanjutnya pendapat ketiga dari Andrew Hurrell dan Benedict Kingsbury dalam bukunya “The International Politics of The Environment” menjelaskan bahwa rezim lingkungan yang terbentuk atas dasar kesadaran bersama dan

bersifat sukarela juga memiliki alat penekan yang bisa membuat anggota lain tunduk pada aturan rezim lingkungan internasional. Kelompok penekan ini adalah LSM lingkungan. Berikut yang ditulis oleh Andrew Hurrell dan Benedict Kingsbury :

“*Environmental NGO's have played a major role in shifting public and political attitudes towards the environment and placing environmental issues high on the political agendas of increasing number of states, in publicizing the natures, and seriousness and of environmental problems, in acting as a conduit for the dissemination of scientific research, and in organizing and orchestrating pressure on states, companies, and international organizations*” (Hurrell & Kingsbury, 2006:23).

Berdasarkan sejumlah pendapat dari para ahli maka asumsi dasar pembentukan rezim ini ada tiga yaitu : *Knowledge Based, negotiation, dan de facto imposition.*

Abraham Chayes dan Antonia Handler Chayes dalam bukunya yang berjudul *On Compliance* menjelaskan bahwa negara memilih bergabung dalam rezim karena dapat menstabilkan harapan dan dapat menjamin kepentingan jangka panjang. Seperti masalah reputasi yaitu terkait keyakinan bahwa rezim bisa digunakan untuk meningkatkan legitimasi dan kewenangan terkait dengan eksistensi negara. Namun ketika harapan tersebut tidak terwujud dan menyimpang dari kepentingannya negara cenderung melanggar rezim. (Chayes & Chayes, 1993:175-205). Amitav Acharya juga menjelaskan bahwa tidak semua negara akan selalu menerima total aturan

dalam sebuah rezim internasional. Ini dikarenakan rezim tidak sepenuhnya akan sesuai dengan keadaan domestik dan kepercayaan lokal. Sehingga penerimaan aturan rezim internasional perlu disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan suatu negara. penyesuaian norma internasional itu diistilahkan *Localization* oleh Amitav. Proses penyesuaian ini juga terkait dengan kredibilitas suatu negara sebagai pelaksana norma lokal sebagai subjek aktif yang bukan semata – mata sebagai agen yang selalu mendapat tekanan dari pihak lain (Acharya, 2000:239-275).

Metode Penelitian

Metode kualitatif merupakan metode yang digunakan untuk menjelaskan kasus-kasus dalam karya ilmiah ini. Metode kualitatif digunakan karena adanya penggunaan data-data yang bersifat sekunder yang perlu mendapat analisis secara lebih lanjut. Dengan digunakannya metode kualitatif, analisis secara lebih mendalam terhadap fenomena yang ada menjadi lebih mudah untuk dilakukan.

Data-data yang telah terkumpul kemudian diolah dan dianalisis kembali dengan menggunakan metode deskriptif-analitik untuk mengkaji inti permasalahan dalam tulisan ini. Metode deskripsi-analitik merupakan sebuah metode yang berdasar pada data-data dan informasi yang bersifat umum. Data-data tersebut merupakan bahan dalam penyusunan tulisan ini dan digunakan sebagai dasar analisa dan membantu untuk menarik sebuah kesimpulan

umum atas berbagai fenomena yang ada. Dengan melakukan analisis terhadap data-data yang telah terkumpul tersebut maka dapat diperoleh beberapa penjelasan alternatif sebagai kesimpulan atas tulisan ini (Mas' oed, 1990:36-39).

Hasil Penelitian

1. Alasan Penetapan ISPO

Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan ISPO pada tahun 2011 adalah karena Pemerintah Indonesia merasa tidak puas dengan kebijakan yang ada pada rezim RSPO dan kepentingan Indonesia tidak terakomodasi oleh RSPO. Sehingga sebagai alternatifnya, Indonesia menetapkan ISPO. Selain itu kebijakan ISPO digunakan sebagai alat untuk meningkatkan daya saing sawit Indonesia di pasar minyak nabati internasional. Ketidakpuasan Indonesia terhadap rezim RSPO atau “Roundtable Sustainable Palm Oil” bermula pada keikutsertaan Indonesia pada keanggotaan rezim RSPO. Rezim ini muncul pada tahun 2004 yang digagas oleh LSM lingkungan bernama WWF (RSPO, 2004). Tujuan

dibentuknya rezim ini adalah untuk menerapkan pembangunan industri minyak sawit berkelanjutan melalui pemberlakuan aturan standar internasional. Konsep pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memperhatikan kebutuhan masa kini dan masa datang (Budiman, 2005:8-10).

Munculnya rezim RSPO dengan semangat untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan ini akhirnya membuat Indonesia sebagai negara produsen terbesar minyak sawit di dunia merasa

perlu mengikuti aturan yang ada di dalam RSPO dan menjadi anggota rezim ini. Indonesia merasa bahwa RSPO sebagai sebuah rezim dapat memberikan standar yang tepat untuk mengatur pengelolaan industri perkebunan sawit Indonesia agar *sustainable* sehingga produk sawit yang dihasilkan oleh negaranya mempunyai predikat ramah lingkungan dan tentu hal ini akan meningkatkan daya saing sawit Indonesia di pasar minyak nabati Internasional. Namun dalam perjalanannya sebagai anggota rezim, Indonesia mendapat sejumlah perlakuan tidak adil oleh anggota rezim lain. Seperti ketimpangan persentase keanggotaan dalam rezim akhirnya membuat negara produsen mau tidak mau harus mengikuti aturan yang ada dalam rezim RSPO. Contohnya penetapan tentang sertifikasi produk ramah lingkungan yang dinamakan RSPO-RED. Sertifikasi yang dikeluarkan RSPO ini adalah sertifikasi baru yang dikolaborasikan dengan kebijakan domestik Uni Eropa (UE). Kebijakan Uni Eropa ini dinamakan RED atau *Renewable Energy Directive* adalah kebijakan yang mengatur tentang penetapan emisi gas rumah kaca dari bahan *biofuel* (RSPO, 2004). Pembatasan itu berdampak pada pengurangan impor minyak sawit yang digunakan untuk *biofuel* di Eropa. UE menganggap minyak sawit tidak mencapai ambang batas pengurangan emisi. RED menetapkan batas pengurangan emisi gas rumah kaca sebesar 35%, sedangkan minyak sawit hanya mencapai 19%. Itu artinya minyak sawit dianggap gagal memenuhi target ambang batas minimal pereduksian karbon.

Aturan domestik UE ini merupakan sebuah hambatan non-tarif yang bertujuan untuk melindungi produk minyak kedelai yang kalah bersaing dengan sawit. Namun hal ini menjadi pembenaran publik karena giatnya dukungan LSM lingkungan yang banyak mengkampanyekan hal negatif mengenai sawit.

Uni Eropa sebagai aktor yang berpengaruh berusaha mendapatkan kepentingannya untuk melindungi minyak kedelainya dengan cara melakukan hambatan non tarif. Agar kepentingannya tercapai Uni Eropa menjadikan rezim RSPO sebagai wadah legal untuk mempromosikan aturannya secara luas dan diterima oleh aktor lain. Hal ini disebut Oran Young sebagai *de facto imposition* yaitu aktor yang berpengaruh menggunakan cara yang lebih halus untuk membuat aktor lain menaati aturan rezim. Cara ini dilakukan dengan mempromosikan aturan yang biasanya dibantu oleh kampanye LSM sehingga aturan itu menjadi aturan yang terlegitimasi. Sehingga tidak perlu tindakan koersif untuk membuat aktor lain patuh.

Untuk mendapatkan sertifikat RSPO-RED perusahaan terlebih dahulu harus mendapat sertifikasi *Green Palm* lalu akan diperbarui dengan RSPO-RED. Tentu saja *double certification* ini akan memberatkan perusahaan produsen karena harus mengeluarkan biaya dobel pula untuk sertifikasi. Bahkan menurut pengakuan *Vice Chairman II RSPO Board of Governors*, Edi Suhardi mengatakan bahwa sertifikasi yang baru ini lebih mahal daripada sertifikasi yang lama,

dimana biaya sertifikasi yang lama butuh US\$30-40 per hektar, sedangkan untuk perbaruan sertifikasi RSPO-RED butuh US\$60 per hektar. (Bekti, 2014).

Sebelum RSPO-RED ditetapkan, Indonesia mengajukan protes pada sidang umum ke enam RSPO di Kuala Lumpur pada tahun 2009. Namun protes itu tidak dihiraukan karna sistem voting yang diterapkan dalam rezim membuat Indonesia selalu kalah suara. RSPO sebagai rezim hanya menuntut konsumen untuk menggunakan sawit berkelanjutan tanpa memperhatikan kebutuhan produsen sawit. Ketidakadilan ini akhirnya membuat Indonesia memilih keluar dari keanggotaan RSPO pada tanggal 29 September 2011 dan menetapkan aturan sendiri yang bernama ISPO.

Kebijakan Pemerintah Indonesia mengeluarkan ISPO adalah bentuk adaptasi dari aturan rezim lingkungan internasional yang mengharuskan Industri di tiap negara untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan yang didasarkan dengan peraturan perundang – undangan yang ada di Indonesia. Terbentuknya ISPO bukan menjadi penolakan atas aturan RSPO tetapi ISPO hadir sebagai aturan independen dari Indonesia mengenai sistem pembangunan berkelanjutan pada industri sawit yang bersinergi dengan aturan RSPO.

Alasan lain mengapa indonesia mengeluarkan ISPO adalah sebagai alat yang bisa mengangkat daya saing sawit Indonesia di pasar internasional. Hal ini diperkuat dengan pernyataan dari Dirjen

Perkebunan Kementerian Pertanian Achmad Manggabarani yang mengatakan bahwa penyusunan ISPO ini untuk menunjukkan bahwa industri kelapa sawit di Indonesia berkomitmen untuk tidak merusak lingkungan seperti yang dituduhkan LSM selama ini dan ISPO ditetapkan bukan sebagai penolakan aturan RSPO akan tetapi sebagai bentuk penyesuaian pada kebijakan domestik negara Indonesia (Bappenas, 2010). Hal ini dikarenakan penetapan kebijakan ISPO yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia mempunyai sanksi yang mengikat dibanding RSPO. Itulah yang membuat kebijakan ISPO lebih punya komitmen untuk menghasilkan produk sawit yang ramah lingkungan. Untuk mendapat sertifikasi pun ISPO lebih ketat dibandingkan dengan RSPO. ISPO menentukan tiga kategori kelas perkebunan yang digunakan untuk mengelompokkan perkebunan yang siap mendapat sertifikasi dan yang masih perlu mendapat pelatihan (ISPO, 2012). Indonesia sebagai produsen sawit terbesar memang lebih pantas untuk menerapkan aturan tentang industri sawit keberlanjutannya, daripada harus dipaksakan dengan standar negara lain.

Keseriusan Pemerintah Indonesia dalam melaksanakan ISPO juga dibarengi dengan gencarnya sosialisasi ISPO di negara – negara konsumen sawit. Terutama konsumen dari Eropa. Mulai dari usaha pemerintah untuk melakukan sejumlah pertemuan dengan negara – negara di Eropa seperti Belanda, Jerman, dan Inggris. Pertemuan itu dilakukan saat ajang *International Conference and Exhibition (ICE) On Palm Oil* di

Jakarta Convention Center (ICE-PO). Ajang ini digunakan oleh Pemerintah Indonesia untuk mensosialisasikan ISPO dan juga digunakan oleh pemain industri kelapa sawit untuk saling tukar informasi, pemikiran dan pengalaman antara produsen dan konsumen terkait dengan produk kepala sawit. Selain itu Pemerintah Indonesia juga melanjutkan usahanya dengan mengajukan ISPO agar di notifikasi di *World Trade Organization* (WTO) dan bisa diakui oleh seluruh anggota WTO (Rahayu, 2013). ISPO sebagai kebijakan domestik Indonesia yang berkomitmen untuk menerapkan perkebunan kelapa sawit yang *sustainable*, dipandang konsumen sebagai niat baik Indonesia untuk memasarkan produk sawit yang ramah lingkungan. Hal ini dibuktikan dengan meningkatnya nilai ekspor sawit pada tahun 2011 dan 2012 dibandingkan dengan tahun 2010, dimana pada tahun 2011 dan 2012 nilai ekspor sawit Indonesia sebesar US\$ 17.261.248 dan US\$17.602.168 (Kementan Ditjenbun, 2011). Sedangkan pada tahun 2009 dan tahun 2010 hanya sebesar US\$10.367,6 dan US\$13.469,0. Itu artinya sesuai dengan pernyataan Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian, Manggabarani bahwa penetapan ISPO mampu membuat produk sawit Indonesia diterima di pasar Internasional dan mengalami kenaikan nilai ekspor sebesar 5,7%.

2. Proses Penetapan ISPO

Proses penetapan kebijakan ISPO itu diawali ketika Indonesia bergabung dengan RSPO pada tahun 2004 hingga akhirnya memutuskan untuk keluar pada tahun 2011. Aturan yang diberlakukan

rezim RSPO memunculkan banyak perdebatan dari sejumlah LSM, pengusaha perkebunan sawit dan sejumlah lembaga pemerintahan. Ada yang pro terhadap RSPO dan ada pula yang kontra. Proses perdebatan ini merupakan proses yang dialami Pemerintah Indonesia hingga memutuskan untuk menetapkan kebijakan ISPO. Antara pihak yang pro dan pihak yang kontra memiliki alasan masing – masing untuk memperkuat sikap pro dan kontranya. Pihak yang pro atau yang mendukung RSPO menganggap bahwa aturan yang ada dalam rezim ini merupakan aturan ideal untuk membuat perkebunan sawit yang ramah lingkungan dan bisa diterima pasar internasional. Hal ini juga dikarenakan RSPO sudah diterima secara global dan menjadi standar aturan untuk kelapa sawit berkelanjutan. Pihak yang mendukung atau yang pro adanya RSPO adalah para LSM lingkungan yang mempromosikan kelestarian alam. Mengingat bahwa penggagas terbentuknya RSPO dimotori oleh ide LSM asal Eropa. maka LSM – LSM lingkungan asal Eropa yang ada di Indonesia juga menuntut hal yang sama seperti LSM yang ada di Eropa. Kondisi ini juga meluas ke LSM lokal yang memang fokus terhadap isu lingkungan. Sehingga dengan visi yang sama para LSM lingkungan ini bergabung dan menyuarakan dukungannya untuk RSPO.

Menurut LSM lingkungan, RSPO berfungsi untuk membuat standarisasi internasional tentang aturan industri sawit berkelanjutan. Selain itu, standarisasi yang ditentukan berdasar kriteria dan prinsip yang ada dalam RSPO dapat menjamin

tuntutan para konsumen yang menginginkan produk dari sawit yang ramah lingkungan. Sehingga terbentuknya RSPO merupakan jawaban dari tuntutan konsumen yang semakin kritis terhadap sistem pengelolaan perkebunan sawit.

Sedangkan menurut pihak yang kontra yaitu dari pihak institusi pemerintah, pengusaha sawit, bahkan akademisi memiliki pendapat yang sama bahwa kehadiran RSPO sebagai rezim sawit ternyata juga tidak bisa menengahi adanya pemberlakuan sanksi sepihak dari perusahaan konsumen Eropa yang memutuskan kontrak dengan perusahaan produsen sawit Indonesia. seharusnya sebagai sebuah rezim ada pemberlakuan secara adil mengenai hal ini dengan cara negosiasi dan semangat konsensus yang sejak awal mendasari terbangunnya rezim ini. Bukan membiarkan aksi sepihak seperti yang dilakukan Unilever, Nestle, Burger King atau perusahaan konsumen lainnya yang memutus kontrak dengan perusahaan Sinar mas secara sepihak. Seharusnya sebagai sesama anggota rezim, ada tindakan dari RSPO yang bisa menengahi adanya konflik antara konsumen dan produsen. Seharusnya juga perlu ada keputusan adil dengan membawa permasalahan tersebut ke dalam diskusi RSPO. Tetapi hal itu tidak terjadi pada RSPO, rezim ini justru membiarkan tindakan yang dilakukan perusahaan konsumen terkait pemutusan kontrak tersebut. Pemutusan kontrak ini dipicu tekanan dari kampanye – kampanye LSM yang membangun sebuah opini bahwa Sawit itu buruk bagi lingkungan sehingga perusahaan tidak mau

mengambil resiko jika produknya mendapat pertentangan dari konsumen Eropa yang sudah termakan isu LSM. Jadi kenyataannya walaupun sudah jadi anggota RSPO perusahaan sawit Indonesia masih mengalami kampanye negatif. Tidak ada tindakan perlindungan sebagai sesama anggota rezim, yang terjadi justru sebaliknya penjatuhan citra terhadap salah satu anggota rezim. Peran LSM yang signifikan dalam upaya membangun opini publik dianggap sebagai pemicu ketegangan perusahaan sawit dan konsumen. Sehingga membuat citra perusahaan sawit menjadi buruk di mata Internasional. RSPO yang awalnya diprakarsai LSM ibarat sebuah rezim penentang perkebunan sawit dan melembagakan LSM serta negara maju sebagai elemen yang paling berhak membuat aturan dan menghasilkan keputusan dalam rezim.

Sikap kontra yang ditunjukkan dari kalangan akademisi dapat dilihat dari pernyataan Rektor Universitas Kristen Indonesia, Maruli yang mengatakan bahwa RSPO sebagai rezim yang dibuat oleh LSM yang pro lingkungan sebenarnya tidak murni untuk kepentingan lingkungan, tetapi mereka punya kepentingan khusus untuk menyerang perkebunan sawit, dimana kebanyakan LSM – LSM itu aksinya didanai oleh negara – negara barat seperti Eropa (Bentolo, 2011). Jadi LSM merupakan alat yang digunakan negara – negara barat untuk mencapai kepentingan mereka. Pernyataan Maruli soal pendanaan ini dibuktikan dari hasil penelusuran Tax Payer Alliance yang merupakan lembaga pengontrol *watch dog* tentang

penggunaan dana pajak di Inggris. Menurut laporan The Taxpayer Alliance yang berjudul “Taxpayer Funded Environmentalism”, LSM – LSM lingkungan seperti Greenpeace misalnya selalu mengkampanyekan soal keburukan sawit yang ada di Indonesia sehingga berusaha mempengaruhi konsumen Eropa untuk tidak membeli produk apapun yang mengandung bahan baku sawit. Motif yang digunakan LSM ini yang terkait soal deforestasi hutan sebenarnya hanya untuk melemahkan daya saing sawit Indonesia terhadap minyak nabati Eropa. Menurut laporan ini dana pajak dari Inggris dan negara Eropa lainnya yang telah di setuju badan parlemen adalah aliran dana yang digunakan untuk kegiatan kampanye LSM – LSM lingkungan asal Eropa. Tentu saja LSM yang dimaksud diantaranya adalah WWF dan Greenpeace serta Friends of The Earth. Kampanye ini ditujukan untuk sawit Indonesia yang sebenarnya menggeser penggunaan minyak nabati Eropa. Sehingga agar tidak kalah saing penggunaan minyak sawit harus dibatasi dengan cara penguatan opini publik tentang keburukan sawit yang diperkuat dengan regulasi domestik di Eropa. Kucuran dana itu cukup besar menurut laporan ini pada tahun 2009 - 2010 kucuran dana yang diberikan pemerintah Eropa sebesar 10,01 juta Euro (Sinclair, 2010).

RSPO juga dinilai kurang tepat dalam memberlakukan sebuah aturan. Seperti aturan mengenai larangan penggunaan lahan gambut untuk perkebunan sawit Laporan ini diterbitkan oleh Greenpeace dan membahas perubahan iklim

akibat pengalihan fungsi lahan gambut untuk perkebunan sawit (Difa, 2014). Menurut Greenpeace emisi GRK yang dihasilkan oleh lahan gambut Indonesia sekitar 1,8 milyar ton pertahun. Pendapat Greenpeace tentang keburukan industri sawit juga diperkuat oleh pendapar Dr. Sue Page dari *CarboPeat project* yang menyatakan bahwa pemanfaatan lahan gambut untuk industri sawit berdampak negatif bagi alam dan kesehatan masyarakat (For Peat's Sake, 2007).

Terkait dengan hal ini, GAPKI menyatakan bahwa tudingan itu hanya akal – akalan LSM dan negara Eropa. GAPKI merespon isu itu dengan mendebat adanya tudingan negatif terhadap perkebunan sawit Indonesia. GAPKI menjawab tudingan LSM dan negara barat dengan mempublikasikan sebuah buku yang berjudul “Indonesia dan Perkebunan Sawit dalam Isu Lingkungan Global”. Buku ini ditulis oleh tim GAPKI pada tahun 2013. Buku ini memberikan fakta yang berbeda dengan tudingan LSM selama ini. Buku yang disusun GAPKI ini mengungkap fakta – fakta empiris tentang isu lingkungan yang kaitannya dengan perkebunan sawit Indonesia GAPKI mengungkap bahwa penggunaan lahan gambut di Indonesia tergolong kecil. Pengguna lahan gambut terbesar justru di negara Eropa dan Amerika. Sebagai negara yang maju bidang industrinya negara – negara ini menggunakan lahan gambut yang ditambang untuk kebutuhan energi negaranya, dimana energi itu digunakan untuk menggerakkan industri di negara masing – masing seperti untuk penggunaan pembangkit listrik

(GAPKI, 2012).

Terlihat bahwa pengguna lahan gambut terbesar justru negara – negara yang menuding Indonesia penyumbang emisi karena menggunakan gambut untuk perkebunan sawit. Banyak negara di Eropa yang memanfaatkan lahan gambut untuk penggunaan energi seperti untuk penggunaan pembangkit listrik dengan tenaga gambut. Contoh lain penggunaan gambut di salah satu negara Eropa adalah negara Belanda. Belanda yang merupakan salah satu negara Eropa juga memanfaatkan lahan gambut untuk kebutuhan pembangunan perumahan selain itu sebagai produsen bunga tulip, dengan keterbatasan lahan di negaranya Belanda memanfaatkan lahan gambut untuk perkebunan bunga tulipnya. Namun Greenpeace tidak pernah memperlakukan lahan gambut yang digunakan di negara Belanda. Menurut Anggota Komisi III DPR RI, Syarifudin Suding, bungkamnya Greenpeace ini karena adanya sumber pendanaan yang didonasi Belanda kepada LSMnya. Inilah yang menguatkan bahwa LSM itu merupakan kepanjangan tangan dari negara barat yang sengaja mematikan industri sawit Indonesia (Mulyana, 2012).

Berdasarkan pernyataan sejumlah pihak diatas, kampanye negatif Industri sawit sebenarnya adalah bentuk persaingan global yang tidak *Fair* yang digunakan negara barat melalui LSM demi melindungi kepentingan mereka. Pembentukan opini publik mengenai dampak lingkungan yang buruk akibat sawit dilakukan melalui kerjasama Pemerintah negara barat, LSM, bahkan

pengusaha. Indonesia adalah negara produsen sawit yang sengaja diisukan negatif oleh LSM dan negara barat karena Indonesia menjadi pesaing berat produk minyak nabati negara barat. Sehingga Indonesia sengaja dicitrakan negatif dengan mengkaitkankan perkebunan sawit dengan kerusakan hutan dan penyumbang emisi gas rumah kaca terbesar. Hal ini membuat Indonesia yang menjadi pemilik hutan tropis terbesar didunia semakin terpojok dengan tudingan negatif dari LSM dan negara barat. Terlebih lagi terbentuknya RSPO sebagai rezim sawit yang menggabungkan kekuatan LSM dan negara barat membuat Indonesia semakin tidak berkeadilan dengan aturan – aturan yang ditetapkan secara tidak adil. Selain itu RSPO sebagai rezim yang memangku kepentingan banyak pihak seharusnya lebih bisa melindungi kepentingan semua anggotanya termasuk negara produsen sawit seperti Indonesia. Akan tetapi hal itu tidak terjadi justru LSM dan negara barat semakin berkuasa untuk menerapkan aturan – aturan dan memperluas isu – isu negatif terhadap perkebunan sawit Indonesia. RSPO adalah sebuah rezim yang terbentuk untuk kepentingan negara Eropa. Tuntutan – tuntutan RSPO pun merupakan kepentingan pasar Eropa. Namun memang perlu bagi Indonesia untuk menerapkan konsep pembangunan berkelanjutan pada industri sawitnya. Hal ini dikarenakan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah sebuah aturan yang sudah disepakati negara – negara di dunia termasuk Indonesia di KTT Bumi Rio (UNFCCC, 1992). Sehingga sebagai komitmennya walaupun

Indonesia menolak rezim RSPO tetapi Indonesia perlu mempunyai aturan domestik sendiri mengenai tata cara perkebunan sawit berkelanjutan yang disesuaikan dengan kepentingan industri sawit dalam negeri.

Adanya pro dan kontra ini akhirnya membuat Pemerintah Indonesia berinisiatif untuk membuat sebuah kebijakan yang mendukung industri sawit berkelanjutan tetapi yang sesuai dengan kepentingan industri dalam negeri. Jadi tidak dipaksakan untuk menerima standar domestik negara lain. Indonesia sebagai negara yang patuh terhadap aturan rezim lingkungan juga memiliki kedaulatan sendiri untuk membuat kebijakan guna menjaga kelestarian lingkungan. Oleh karena itu bentuk akomodasi adanya pro dan kontra ini adalah dengan mengeluarkan kebijakan ISPO melalui peraturan menteri pertanian yang mendukung komitmen Indonesia mengenai pembangunan berkelanjutan untuk meminimalisir GRK dan tetap merangkul kepentingan produsen sawit Indonesia.

ISPO merupakan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia melalui peraturan Menteri Pertanian No. 19/Permentan/OT.140/3/2011. ISPO secara resmi berlaku mulai tanggal 29 Maret 2011. ISPO merupakan bentuk upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia untuk menerapkan prinsip-prinsip rezim lingkungan ke dalam kebijakan domestiknya (ISPO, 2012)

Tujuan dikeluarkannya ISPO adalah (ISPO, 2012) :

1. Sebagai bentuk kepedulian Indonesia terhadap lingkungan dengan mengembangkan industri sawit berkelanjutan
2. Meningkatkan daya saing di pasar internasional
3. Sebagai komitmen Indonesia dalam mengurangi Emisi Gas Rumah kaca (GRK)

Pembuatan ISPO yang didasarkan pada peraturan perundang – undangan nasional negara republik Indonesia menjadi kebijakan ISPO wajib dipatuhi oleh seluruh perusahaan sawit.

Sejumlah *Black Campaign* dan tuntutan penerapan industri ramah lingkungan menjadikan ISPO sebagai kebijakan yang sangat penting bagi keberlanjutan industri sawit di Indonesia. Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya termasuk menjalankan sosialisasi kepada sejumlah negara – negara Eropa yang menjadi tujuan ekspor utama sawit seperti Jerman, Belanda, Inggris. Tujuannya adalah untuk mengenalkan ISPO kepada dunia Internasional dan agar ISPO bisa diterima menjadi indikator produk sawit ramah lingkungan di pasar internasional selain RSPO. ISPO yang dibuat Indonesia lebih memiliki kekuatan yang mengikat untuk para perusahaan sawit sehingga komitmen untuk menjaga lingkungan akan lebih bisa direalisasikan dibandingkan dengan RSPO yang terbentuk atas dasar sukarela.

Antara ISPO dan RSPO memang sama-sama memiliki aturan untuk menerapkan pembangunan sawit yang berkelanjutan. Namun ISPO sifatnya

mengikat karena didasarkan pada UUD 1945 dan berbagai instansi seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Badan Pertanahan Nasional. Selain itu berbeda dengan RSPO yang lebih berpihak pada *buyer* ketentuan ISPO lebih disesuaikan untuk kepentingan Indonesia dengan memberikan insentif tambahan bagi perusahaan bersertifikasi.

Kesimpulan

Terdapat dua alasan Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan ISPO. Pertama, sebagai anggota rezim lingkungan internasional, Indonesia berkewajiban untuk menerapkan aturan sistem pembangunan berkelanjutan pada industrinya. Rezim lingkungan internasional ini memiliki alat penekan yang bisa digunakan untuk mempengaruhi negara-negara agar menjalankan aturan rezim. Alat penekan yang dimiliki rezim lingkungan internasional itu adalah LSM lingkungan yang berfungsi menciptakan isu serta mempengaruhi opini publik melalui kampanye lingkungan. LSM - LSM ini dalam menjalankan fungsinya didukung oleh negara-negara barat yang memiliki kapasitas untuk mempengaruhi keputusan politik negara lain. RSPO yang dianggap tidak menguntungkan Indonesia akhirnya membuat Indonesia keluar dan menerapkan aturan sendiri yang dinamakan ISPO.

Alasan kedua, Kebijakan ISPO adalah strategi Pemerintah Indonesia untuk meningkatkan daya saing produk sawit di pasar minyak nabati Internasional. Kebijakan ISPO menunjukkan

bahwa Indonesia adalah negara yang berkomitmen untuk menghasilkan produk sawit yang ramah lingkungan dan diharapkan Indonesia memiliki citra positif tentang industri sawitnya.

Proses Penetapan kebijakan ISPO diawali dengan keluarnya GAPKI dari RSPO dan menuntut agar Pemerintah Indonesia tidak didikte pihak asing yang memanfaatkan rezim RSPO untuk melanggengkan kepentingan negara – negara barat. Hal ini dikarenakan kebijakan – kebijakan yang dibuat dalam rezim RSPO merugikan Indonesia sebagai negara produsen terbesar minyak sawit. Pihak – pihak yang kontra terhadap RSPO berasal dari kelompok pengusaha sawit, Lembaga Pemerintah Indonesia, dan kalangan akademisi. Pihak yang kontra terhadap RSPO mendapatkan pertentangan dari LSM lingkungan seperti WWF dan Greenpeace yang pro terhadap rezim RSPO. Pihak pendukung atau pro kehadiran RSPO, menganggap RSPO adalah rezim paling ideal yang bisa mengatur sistem pembangunan berkelanjutan pada industri perkebunan sawit Indonesia. Selain itu RSPO adalah rezim lingkungan pertama yang fokus pada pembangunan berkelanjutan di bidang perkebunan sawit dan rezim ini dapat mempertemukan berbagai pihak untuk dapat menyalurkan solusi – solusi terbaik bagi pembangunan industri sawit yang berkelanjutan.

Proses perdebatan antara pihak yang pro dan kontra ini akhirnya membuat Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan ISPO sebagai jalan tengah. Pemerintah Indonesia mengakomodasi kepentingan

pihak pro RSPO yang mendukung sistem pembangunan berkelanjutan pada industri perkebunan sawit Indonesia dan juga mengakomodasi keinginan pihak kontra RSPO yang menginginkan Pemerintah Indonesia mempunyai kewenangan sendiri dalam mengatur industri sawit dan tidak didikte pihak asing. Perdebatan inilah yang memunculkan kebijakan ISPO sebagai solusi dari Pemerintah Indonesia untuk mendukung pengurangan emisi gas rumah kaca lewat sistem pembangunan berkelanjutan dan mengadopsi aturan tersebut pada kebijakan domestik negara Indonesia sendiri tanpa campur tangan pihak asing. Indonesia sebagai sebuah negara anggota rezim lingkungan internasional tetap patuh dan memiliki komitmen untuk mereduksi gas rumah kaca dan Indonesia sebagai negara berdaulat memiliki cara sendiri untuk menunjukkan kepatuhan terhadap aturan rezim lingkungan internasional dengan memilih keluar dari keanggotaan RSPO dan menetapkan aturan domestiknya mengenai industri sawit berkelanjutan yang dinamakan ISPO.

Daftar Pustaka

Buku :

Acharya, Amitav. 2000. *How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. International Relations of Southeast Asia*. Oxford : Oxford University Press.
<http://www.amitavacharya.com/sites/default/files/How%20Ideas%20Spread.pdf>

[25 Mei 2015] .

Budiman, Arief.1995. *Model Pembangunan: Teori Pembangunan Dalam Studi Hubungan Internasional*. Jakarta: LP3ES

Hurrel, Andrew & Benedict Kingsbury. 2006. *The International Politics of The Environment: Introduction*.
http://iilj.org/aboutus/documents/TheInternationalPoliticsoftheEnvironment_000.pdf
 [27Februari 2015]

Krasner, Stephen D. 1983. *International Regimes*. Ithaca. NY: Cornell University Press.

Mas'oed, M. 1990. *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: LP3ES.

Sebenius, James.K. 1991. *Designing Negotiations Toward a New Regime: The Case of Global Warming. International Security*. Washington D.C: World Resources Institute

Situs Internet dan Artikel :

Bappenas.2010. *Pemerintah Segera Terbitkan ISPO*.
http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/95767-%5B_Konten_%5D-Pemerintah%20segera.pdf [06 Maret 2015]

Bekti.2014. *RSPO-RED permudah sawit RI tembus pasar Eropa*.
<http://hprpdailynews.com/2014/12/19/rspo-red-permudah-sawit-ri-tembus-ke-eropa/> [05 Maret 2015]

Bentolo, Beledug.2011. *Bubarkan RSPO!*.
<http://www.agrofarm.co.id/m/perkebunan/183/bubarkanrspo/#VSZ1MY7dWSq>
 [11 Maret 2015]

Chayes, Abram and Antonia Handler Chayes.1993. *On Compliance International Organization* .vol 47.no2 .
<http://www.people.fas.harvard.edu/~plam/irnotes07/ChayesandChayes1993>. [25 Mei 2015]

Difa.2014. *Sertifikasi sawit dan Persaingan Dagang Uni*

- Eropa. <http://citizendaily.net/sertifikasi-sawit-dan-persaingan-daganguni-eropa/> [11 Maret 2015]
- For Peat's Sake. 2007. Siaran Press : University of Leicester.
www.geog.le.ac.uk/carbopeat/pressrel.html [11 Maret 2015]
- GAPKI. *Indonesia dan Perkebunan Kelapa Sawit dalam Isu Lingkungan Global*.
<http://www.gapki.or.id/assets/upload/Buku%20Indonesia%20dan%20Perkebunan%20Kelapa%20Sawit%20Dalam%20Isu%20Lingkungan%20Global.pdf> [11 Maret 2015]
- Helm, Carsten & Detlef Sprinz. 2000. *Measuring The Effectiveness Of International Environmental Regimes*. *Journal of Conflict resolution*. http://www.uni-potsdam.de/u/sprinz/doc/Sprinz_Helm2000.pdf [27 Februari 2015]
- ISPO. 2012. www.ispo-org.or.id [30 Oktober 2014]
- Kementerian Pertanian Direktorat Jendral Perkebunan. 2011. *Statistik Perkebunan Kelapa Sawit 2009-2011*. Jakarta
www.ditjenbun.pertanian.go.id [06 Maret 2015]
- Mulyana, Ade. 2012. *Mengapa Greenpeace Tak Persoalkan Limbah Racun dari Belanda dan Inggris*.
<http://www.rmol.co/read/2012/02/13/54731/Mengapa-Greenpeace-Tak-Persoalkan-Limbah-Racun-dari-Belanda-dan-Inggris-> [11 Maret 2015]
- Rahayu, Eva Martha. 2013. *Mengenal Lebih Jauh ISPO*. <http://swa.co.id/businessstrategy/mengenal-lebih-jauh-ispo>. [11 Maret 2015]
- RSPO. 2004. www.rspo.org [24 Desember 2014]
- Sinclair, Matthew. 2010. *Official Reports Tax Payer Alliance: Tax Payer Funded Environmentalism*. *Tax Payer Alliance*
<http://old.taxpayersalliance.com/?s=taxpayer+funded+environmentalism&submit.x=0&submit.y=0> [11 Maret 2015]
- UNFCCC. 1992. *UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*. http://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf [5 Februari 2015]
- World Growth. 2008. *Manfaat Minyak Sawit bagi Perekonomian Indonesia*.
http://worldgrowth.org/site/wp-content/uploads/2012/06/WG_Indonesian_Palm_Oil_Benefits_Bahasa_Report-2_11.pdf [25 Oktober 2014]
- Yusniar. 2013. *Kelapa Sawit diselimuti Kampanye Hitam*. www.kandidat.com [21 Oktober 2014]

