

Meninjau Kembali Kebijakan Alih-guna Lahan dan Keberkelanjutan Sektor Sawit di Indonesia

Daniel Murdiyarso, Tatang H. Soerawidjaya, Jatna Supriatna, Endang Sukara, dan Yunita T. Winarto

No. 01, Januari 2020

ISSN: 2716-4764

Pesan utama

- Sejak tahun 1980an Indonesia telah melakukan alih guna lahan hutan dengan laju deforestasi yang sangat tinggi. Laju tersebut pernah mencapai 3,5 juta hektar per tahun, tetapi akhir-akhir ini dapat dikendalikan hingga kurang dari 0,5 juta hektar per tahun.
- Akibat langsung alih guna lahan yang berdampak global dan lokal adalah peningkatan emisi gas rumah kaca (GRK), penurunan keanekaragaman hayati, dan penghilangan akses penduduk lokal atas lahan yang telah menjadi hak ulayat mereka dalam melangsungkan kehidupannya sebagai peladang gilir-balik.
- Pada tahun 2016 emisi GRK dari sektor lahan mencapai lebih dari 1 milyar ton setara CO₂ per tahun. Keanekaragaman hayati mengalami penurunan dan jasa lingkungan yang tak ternilai harganya berkurang. Sedangkan akses penduduk lokal terhadap lahan untuk melangsungkan kehidupannya juga terganggu.
- Pada tahun 2017 perkebunan sawit meliputi areal hampir 15 juta hektar dengan produksi minyak sawit mentah sebesar 42 juta ton dan memecahkan rekor pemasukan kepada pemerintah sebesar USD 23 milyar.
- Pada April 2019, Parlemen Uni Eropa memberlakukan pembatasan impor minyak sawit mentah (*crude palm oil*, CPO) sebagai bahan baku *biofuel* melalui *Renewable Energy Directive* yang kedua (RED II). Pembatasan ini diberlakukan secara bertahap hingga 2030, saat Uni Eropa tidak lagi mengimpor CPO yang diproduksi secara tidak berkelanjutan.
- Indonesia perlu mempercepat pengembangan industri *biofuels* atau bahan bakar nabati (BBN) berbasis minyak sawit yang dapat menyerap pasokan bahan baku yang melimpah dan tenaga kerja dari dalam negeri sehingga meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi ketergantungan impor minyak bumi mentah (*crude oil*) dan bahan bakar minyak.

Latar belakang

Alih guna lahan di Indonesia adalah bagian integral dari pengembangan lahan untuk kegiatan ekonomi. Konversi lahan yang diawali dengan deforestasi dilakukan secara besar-besaran dan terencana sejak 1980 dengan target sekitar 30 juta hektar (ha). Tiga puluh enam tahun kemudian kebijakan yang terkait dengan sektor lahan dalam konteks Konvensi Perubahan Iklim ini telah menjadi bagian dari upaya mitigasi perubahan iklim sebagai komitmen dalam mencapai tujuan Perjanjian Paris yang telah diratifikasi oleh Indonesia sebagai UU No. 16/2016.

Pada tahun 2014 emisi dari sektor lahan yang meliputi pertanian, kehutanan dan penggunaan lahan yang lain (*Agriculture, Forestry and Other Land Use*, AFOLU) tercatat

sebesar 1.092 juta ton setara CO₂ atau 60% dari emisi nasional. Nilai ini lebih tinggi dibanding emisi tahun 2010 sebesar 784 juta ton setara CO₂ yang menurut dokumen *Nationally Determined Contributions* (NDCs) akan diturunkan menjadi 506 juta ton setara CO₂ pada tahun 2030. Koreksi terhadap dampak negatif pengembangan lahan melalui perkebunan sawit perlu segera dilakukan tanpa harus mengorbankan pertumbuhan ekonomi dan kohesi sosial di berbagai tingkat kehidupan masyarakat.

Sejarah perkembangan perkebunan kelapa sawit (*Elaeis guineensis*) menunjukkan bahwa sumber minyak nabati yang paling efisien ini dimulai di masa kolonial. Hingga tahun 1980 luas kebun sawit yang ditanam di tanah mineral mencapai 300.000 ha. Dengan pesatnya konversi

hutan, termasuk hutan rawa gambut dan hutan alam primer, kebun sawit berkembang pesat hingga mencapai 4 juta ha ditahun 2000. Sepuluh tahun kemudian berlipat dua kali menjadi 8 juta ha dan diproyeksikan menjadi 15 juta ha di tahun 2020 dari luasan saat ini yang telah mencapai 12 juta ha (Direktorat Jenderal Perkebunan 2016).

Minyak sawit mentah (*crude palm oil*, CPO) adalah komoditi ekspor andalan Indonesia. Seiring dengan bertambah luasnya kebun sawit di Indonesia, produksi CPO juga meningkat pesat dari sekitar 7 juta ton di tahun 2000 menjadi 22 juta ton di tahun 2010. Dalam kurun waktu 7 tahun produksi CPO mencapai 42 juta ton pada tahun 2017 dan memecahkan rekor pemasukan kepada negara sebesar USD 23 milyar¹.

Meskipun demikian harga CPO sangat fluktuatif dari USD 500 hingga di atas USD 1.000 per ton Indonesia menerapkan kebijakan pembebasan pajak manakala harga pasar di bawah USD 750 per ton. Pada puncak harga dan produksi, Indonesia pernah menikmati pendapatan dari sektor sawit sebesar USD 17 milyar pada tahun 2015.

Selain karena melemahnya ekonomi dunia sejak lima tahun terakhir dan adanya pembatasan impor dari salah satu pembeli utama, yaitu negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa (UE), maka di tahun 2018 Indonesia mengalami kelebihan pasokan (*oversupply*). Saat itu harga CPO terpuruk di bawah USD 500 per ton.

Kontroversi di seputar iLUC

Pada tanggal 13 April 2019, Parlemen UE memberlakukan pembatasan impor CPO sebagai bahan baku *biofuel* melalui *Renewable Energy Directive* yang kedua (RED II). Pembatasan ini diberlakukan secara bertahap hingga 2030, saat UE tidak lagi mengimpor CPO yang diproduksi secara tidak berkelanjutan. Pembatasan ini memberi kesan perlindungan terhadap minyak kanola atau *rapeseed* (*Brassica napus*) yang dihasilkan di Eropa tetapi produktivitasnya jauh di bawah minyak sawit. Apalagi sumber minyak nabati lainnya seperti jagung dan kedelai tidak dibatasi.

Secara spesifik RED II dikaitkan dengan *indirect land-use change* (iLUC) yang diartikan sebagai pengembangan tanaman pangan atau pakan (*feedstocks*) yang melibatkan alih guna lahan atau konversi hutan yang secara tidak langsung menimbulkan emisi GRK. Selanjutnya RED II menerapkan kriteria keberlanjutan (*sustainability criteria*), khususnya tentang kawasan yang memiliki cadangan karbon tinggi (*High Carbon Storage*, HCS), memiliki keanekaragaman hayati tinggi (*High Conservation Value*, HCV), lahan gambut, dan hutan alam primer. Sasarannya jelas, pengeksport CPO terbesar di dunia, Indonesia dan Malaysia. Sementara itu RED II mengizinkan anggota

UE menggunakan kayu sebagai bahan bakar terbarukan. Keputusan ini yang sangat bertentangan dengan saran lebih dari 800 ilmuwan Eropa yang berpandangan bahwa RED II akan mengancam keberadaan hutan Eropa dan meningkatkan emisi GRK besar-besaran.

Pola konsumsi energi di antara anggota EU sebenarnya berbeda-beda. Negara Eropa Timur seperti Polandia masih berupaya keras meninggalkan bahan bakar fosil, utamanya batubara. Biofuel pada umumnya digunakan untuk transportasi tentu sangat kompetitif bagi Polandia. Apalagi di tahun 2030 nanti konsumsi energi terbarukan ditargetkan mencapai minimal 32%. Jadi sangat janggal jika pembatasan bahan baku energi terbarukan, khususnya CPO diterapkan untuk setiap anggota EU.

Kerjasama semua pihak

Tantangan utama di dalam negeri adalah lemahnya koordinasi antara unit pemerintah yang terkait dengan sektor sawit, baik di tingkat pusat maupun daerah. Di samping itu, administrasi perkebunan penghasil devisa terbesar ini hanya ditangani oleh salah satu Sub-direktorat di Kementerian Pertanian. Perbedaan ini sangat mencolok dibandingkan dengan minyak dan gas bumi (penghasil devisa terbesar di masa lalu) yang ditangani satu Direktorat Jenderal. Pemangku kepentingan lainnya, seperti kalangan produsen (*growers*) dan bisnis baik di tataran hulu maupun hilir dan kalangan konsumen juga perlu meningkatkan dialog dan tindakan nyata yang menjamin keberlanjutan sektor sawit.

Tekanan pasar global merupakan peluang untuk membenahi seluruh aspek sektor sawit, termasuk pengembangan pasar baru dan pasar domestik, khususnya yang terkait dengan pengembangan bahan bakar nabati (BBN, *biofuels*). Sektor energi dan transportasi yang selama ini mengandalkan bahan bakar minyak (BBM) dapat mengintegrasikan penggunaan energi baru dan terbarukan (EBT) termasuk BBN, sejalan dengan perkembangan kebijakan bauran energi (*energy-mix*) yang memiliki porsi EBT makin besar.



Ekspansi kebun sawit besar dan fragmentasi hutan alam yang menimbulkan penyusutan koridor dan kerusakan habitat satwa liar. Foto oleh Nanang Sujana/CIFOR

¹ <https://katadata.co.id/berita/2018/01/30/rekor-tertinggi-eksport-minyak-sawit-2017-tembus-us-229-miliar>

Melangkah ke depan

Penguatan moratorium konversi lahan dan ekspansi sawit

Moratorium atau penundaan pemberian ijin baru konversi hutan alam dan lahan gambut yang sudah diterapkan berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres No. 10/2011) yang berlaku dua tahun dan telah diperpanjang tiga kali kini telah menjadi penghentian konversi secara permanen. Sementara itu Penundaan dan Evaluasi Perijinan Perkebunan Kelapa Sawit (Inpres No. 8/2018) terus dipertahankan. Kedua instrumen ini merupakan dasar hukum yang kuat untuk mendorong upaya-upaya peningkatan produktivitas atau intensifikasi perkebunan sawit, khususnya perkebunan rakyat, tanpa melakukan ekspansi atau ekstensifikasi.

Peningkatan produktivitas sawit

Sekitar 40% dari 12 juta hektar kebun sawit di Indonesia tergolong perkebunan rakyat (baik dalam skala kecil maupun menengah). Selebihnya adalah perkebunan negara (7%) dan perkebunan swasta (53%). Sebagian dari kebun sawit sudah melampaui usia produktif (30 tahun) dan perlu diremajakan. Sebagian lagi dalam kondisi yang produktivitasnya rendah (kurang dari 3 ton/ha).



Perkebunan rakyat dengan berbagai skala usaha mendominasi kebun sawit di Sumatera dan Kalimantan. Arealnya telah menembus angka 4,5 juta ha di tahun 2016. Foto oleh Icaro Cooke Vieira/CIFOR

Penurunan emisi GRK

Emisi GRK dari sektor lahan merupakan komponen terbesar (60%) di antara tiga sektor lainnya (energi, industri, dan limbah) yang secara nasional di awal dekade ini sudah melampaui 1 milyar ton setara CO₂. Jika semua kegiatan ekonomi berjalan seperti biasa, pada tahun 2030 emisi tersebut akan meningkat tiga kali lipat. Namun pemerintah telah mencanangkan penurunan emisi sebesar 29% dengan upaya sendiri dan 41% dengan bantuan internasional.

Sudah barang tentu emisi dari konversi hutan alam, hutan tanaman dan perkebunan yang tumbuh di lahan gambut akan menjadi prioritas utama dalam mencapai target penurunan emisi. Hutan rawa gambut adalah ekosistem yang memiliki cadangan karbon yang sangat tinggi (*High Carbon Stocks*, HCS) - sekitar 10 kali lipat dari hutan alam

daratan yang menyimpan sekitar 300 ton karbon per hektar. Lahan gambut yang mengalami drainasi akan terus mengemisikan GRK sehingga perlu digenangi kembali pada tingkat produksi kelapa sawit dan kayu pulp yang optimal dan emisi GRK yang terkendali.

Upaya yang perlu dilakukan meliputi:

- Pelaksanaan Inpres No. 8/2018 secara konsisten
- Restorasi lahan gambut yang telah mengalami kerusakan akibat deforestasi dan pengeringan melalui penanaman hutan (*revegetation*) dan pemulihan hidrologi gambut (*rewetting*)
- Pengembangan dan peremajaan kebun sawit di tanah mineral
- Peningkatan produktivitas kebun sawit hingga mencapai potensi produksinya sebesar 12 ton/ha/tahun.

Perlindungan keanekaragaman hayati dan hak masyarakat adat

Konversi hutan alam dan hutan rawa gambut dilaporkan telah mereduksi keanekaragaman hayati dan budaya (bio-budaya), termasuk spesies flora dan fauna langka dan endemik, serta flora-fauna yang dibudidayakan peladang gilir-balik. Hal itu terjadi karena pengembangan hutan tanaman dan perkebunan sawit yang monokultur dalam skala besar.

Dalam skala ekosistem juga terjadi fragmentasi bentang alam yang menimbulkan gangguan keseimbangan dan keberlanjutan ekosistem yang memiliki nilai konservasi tinggi (*High Conservation Value*, HCV) secara menyeluruh. Termasuk hilangnya akses penduduk lokal atas sumber daya yang selama ini memungkinkan mereka menjadi pelestari ekosistem hutan hujan tropis yang tangguh.

Upaya untuk mengatasinya meliputi:

- Konsolidasi dan penguatan status dan tata batas taman-taman nasional yang telah ditetapkan secara hukum
- Pemberian insentif ekonomi (pajak dan harga premium) dalam setiap produk yang ramah lingkungan dan mengarah pada perlindungan keanekaragaman hayati melalui proses sertifikasi produk
- Penandaan (*tagging*) anggaran publik (APBN/ APBD) yang digunakan untuk kegiatan mitigasi dan adaptasi perubahan iklim serta konservasi keanekaragaman hayati
- Pengakuan pemerintah tentang hak atas hutan adat yang menjadi bagian penting penghidupan peladang gilir-balik

Perbaikan manajemen rantai pasokan dan kondisi sosial-ekonomi masyarakat

Manajemen rantai pasokan (*supply chain*) yang menentukan perubahan nilai ekonomi (*value change*) komoditi minyak sawit tidak hanya berpengaruh terhadap kualitas lingkungan (emisi dan limbah), tetapi juga terhadap kondisi sosial ekonomi masyarakat yang hidup dan tergantung pada sektor hutan dan sawit. Sistem tata-kelola yang transparan disertai dengan pelaporan yang mudah dipantau akan memberi nilai

tambah yang pada akhirnya akan memperbaiki kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan mempertahankan kelangsungan budaya mereka.

Upaya spesifik namun berkelanjutan meliputi:

- Pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme termasuk tindak pidana pencucian uang (*money laundering*) dan penyalahgunaan wewenang di berbagai tingkat pemerintahan
- Penentuan harga dan pajak yang wajar sehingga modal sumberdaya alam (*natural capital*) tidak dieksploitasi secara boros
- Penggalangan dana abadi (*endowment fund*) untuk perbaikan kapasitas sumber daya manusia (*human capital*) pada saat sumber daya alam sudah menipis.

Pengembangan bahan bakar nabati (biofuels)

Kelimpahan produksi dan pasokan CPO yang tidak disertai dengan peningkatan permintaan pasar luar negeri sebagai akibat langsung maupun tidak langsung kebijakan RED II memerlukan respons strategis yang cepat dan perlu dikaitkan dengan kebijakan di sektor energi dan transportasi dalam negeri. Meskipun sektor energi, khususnya transportasi merupakan penyumbang emisi kedua terbesar setelah sektor lahan, tren peningkatannya yang sangat tajam memerlukan penanganan yang serius. Lebih dari itu, impor migas kini telah menjadi penyebab terbesar defisit transaksi berjalan (neraca perdagangan) Indonesia; defisit neraca perdagangan sektor migas bahkan lebih besar dari defisit neraca perdagangan secara keseluruhan.

iLUC yang merupakan alasan diterbitkannya RED II perlu dipandang sebagai pemicu dilaksanakannya tatakelola yang baik (*good governance*) dalam rantai pasokan CPO. Munculnya kasus ini juga merupakan peluang untuk mengembangkan industri EBT di dalam negeri yang akan menyerap bahan baku dan tenaga kerja lokal. Karena dari minyak sawit (CPO) dan minyak inti sawit (*palm-kernel oil*, PKO) kini selain BBN biodiesel dapat dibuat BBN biohidrokarbon seperti bensin nabati, diesel nabati, bioavtur dan bio-LPG, pengembangan industri BBN nasional yang berkelanjutan secara bertahap akan mengurangi ketergantungan pada minyak bumi dan BBM impor.

Nilai tambah yang diperoleh dari perkebunan sawit di dalam negeri dapat diwujudkan melalui:

- Pembangunan kilang-kilang BBN di sentra-sentra produksi CPO sebagai industri primer untuk memasok pasar dalam negeri
- Pengintegrasian sepenuhnya penggunaan BBN oksigenat (biodiesel) dan biohidrokarbon ke dalam kebijakan energi nasional.

- Pengembangan industri sekunder/hilir bernilai tambah tinggi dari bahan baku minyak sawit, minyak inti-sawit, maupun biomassa sawit (tandan kosong dan batang sawit hasil samping peremajaan kebun).

Energi terbarukan terutama BBN perlu segera diurusutamakan karena sejalan dengan kebijakan nasional yang terkait dengan Pembangunan Rendah Karbon (*Low Carbon Development*). Dalam konteks NDC sebagai komitmen global Indonesia, pembenahan sektor lahan dan energi akan memberi kontribusi besar dalam pencapaian target penurunan emisi tahun 2030 sesuai dengan Perjanjian Paris yang telah diratifikasi Indonesia dan memiliki dasar hukum yang mengikat (*legally binding*).

Perselisihan antara UE dan penghasil CPO termasuk Indonesia yang terkait dengan keadilan (*fairness*) dalam perdagangan bebas harus diselesaikan melalui jalur diplomasi yang tepat misalnya WTO. Di samping itu Indonesia pun dapat melobi negara-negara anggota UE secara bilateral.

Daftar pustaka

- Direktorat Jenderal Perkebunan. 2016. Statistik Perkebunan Kelapa Sawit Indonesia 2015-2017. Direktorat Jenderal Perkebunan. Jakarta.
- European Commission. 2016. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast).
- MOEF. 2016. First Nationally Determined Contributions - Republic of Indonesia. Jakarta.
- MOEF. 2017. Third National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. Jakarta.
- Searchinger TD, Beringer T, Holtsmark B, Kammen DM, Lambin EF, Lucht W, Raven P, dan van Ypersele JP. 2018. Europe's renewable energy directive poised to harm global forests. *Nature Communications* 9:3741. DOI: 10.1038/s41467-018-06175-4
- Siscawati M, Banjade MR, Liswanti N, Herawati T, Mwangi E, Wulandari C, Tjoa M, dan Silaya T. 2017. Overview of Forest Tenure Reforms in Indonesia. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Siscawati M, Winarto YT dan Gala B. (in preparation). 2019. Responding to a Changing World: Inventing Diverse Strategies to Survive. In: M.F. Cairns (Ed.): *Farmer Innovations and Best Practices by Shifting Cultivators in Asia-Pacific*. CAB International. Wallingford, UK.