



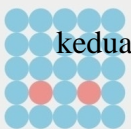
I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kelapa sawit merupakan komoditi pertanian yang sangat penting bagi Indonesia. Pengembangan kelapa sawit telah memberikan dampak yang sangat positif bagi kemajuan pembangunan dan menjadi pilar penting perekonomian nasional. Tidak hanya sebagai sumber devisa yang besar, tapi sektor kelapa sawit telah memainkan peran penting sebagai sumber pendapatan masyarakat di beberapa wilayah Indonesia dan mempercepat pengentasan kemiskinan di daerah tanaman ini tumbuh.

Minyak sawit merupakan komoditas pertanian utama di dunia yang digunakan dalam berbagai produk makanan dan non makanan. Tanaman yang berasal dari daerah pesisir Afrika Barat ini dibudidayakan diberbagai daerah tropis lembab terutama di Asia Tenggara. Pemasok utama minyak sawit di dunia adalah Indonesia dan Malaysia. Saat ini Indonesia merupakan produsen minyak sawit terbesar di dunia. Selain Indonesia, Malaysia juga merupakan produsen terbesar di dunia. Menurut *Oil World* (2009), pada tahun 2005, Indonesia dan Malaysia masing-masing memasok produksi kelapa sawit dunia sebesar 43 persen dan 44 persen. Namun, dari tahun 2006 hingga saat ini, Indonesia merupakan negara penghasil kelapa sawit terbesar di dunia, kemudian disusul Malaysia di urutan kedua.

Berdasarkan data dari MPOB (2009), produksi minyak sawit Indonesia mencapai 20,9 juta ton, sedangkan produksi Malaysia sebesar 17,565 juta ton. Indonesia memiliki tingkat daya saing yang lebih tinggi dibanding Malaysia dan





1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.

Papua New Guinea dalam memproduksi minyak sawit. Data tersebut dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Produser Minyak Sawit Dunia (000 ton)

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indonesia	7,050	8,080	9,370	10,600	12,380	14,100	16,050	17,270	19,200	20,900
Malaysia	20,842	11,804	11,909	13,355	13,976	14,962	15,881	15,824	17,734	17,565
Thailand	525	625	600	690	735	700	860	1,020	1,300	1,310
Nigeria	740	770	775	785	790	800	815	820	830	860
Colombia	524	548	528	527	632	661	714	733	778	765
Ecuador	218	228	238	262	279	319	352	396	418	448
Papua NG	336	329	316	326	345	310	365	382	445	430
Cote d'Ivoire	278	205	265	240	270	320	305	315	290	325
Honduras	101	130	126	158	170	180	195	220	273	290
Brazil	108	110	118	129	142	160	170	190	220	260
Guatemala	65	70	86	85	87	92	125	130	185	238
Costa Rica	137	150	126	155	180	210	189	200	202	220
Venezuela	70	52	55	41	61	63	66	70	90	95
Others	873	883	895	906	1,131	1,099	1,202	1,262	1,340	1,359
TOTAL	21,867	23,984	25,409	28,259	31,178	33,976	37,289	38,832	43,305	45,064

Sumber : MPOB (Malaysian Palm Oil Board), 2009

Permintaan minyak sawit menunjukkan kecenderungan yang terus meningkat, sehingga Indonesia harus mampu mendongkrak produksi dalam negeri. Seperti komoditas pertanian lainnya, minyak kelapa sawit juga menghasilkan nilai tambah bagi produk hilir yaitu makanan, minyak sulingan serta merangsang industri hulu untuk menyediakan bahan bibit tanaman dan pupuk serta menyediakan lapangan kerja bagi banyak masyarakat miskin. Perkebunan kelapa sawit memperkerjakan 30 kali lebih banyak orang perhektar dibandingkan minyak pengganti lainnya seperti kedelai karena disebabkan oleh rendahnya kadar mekanisasi yang terjadi (IFC, 2010).

Melalui pengembangan sektor perkebunan kelapa sawit ini, diharapkan mampu memenuhi produksi minyak sawit yang berkelanjutan dan menggerakkan perekonomian Indonesia. Peningkatan produksi minyak sawit Indonesia

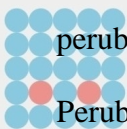


Hak cipta dilindungi Undang-Undang

merupakan hal yang penting agar Indonesia dapat memanfaatkan peningkatan harga dan permintaan minyak sawit dunia. Menanggapi permintaan pasar minyak sawit yang sangat besar, tidak salah bila pemerintah mencanangkan peningkatan produksi minyak sawit nasional hingga mencapai 40 juta ton pada tahun 2020. Perluasan industri kemungkinan besar akan terus berpusat di Asia Tenggara, dimana pemerintah mendukung pengembangan sektor kelapa sawit dan rantai produksi yang berkelanjutan untuk memenuhi pasar internal maupun eksternal. Ketersediaan lahan yang luas untuk penanaman baru yang akan berproduksi dalam beberapa tahun kedepan juga mutlak diperlukan.

Pembangunan merupakan suatu proses perubahan yang diharapkan mengarah pada pencapaian kondisi menjadi lebih baik dari keadaan sebelumnya. Pembangunan Perkebunan merupakan bagian integral dari pembangunan, dimana pembangunan perkebunan menyentuh langsung pada masyarakat dan mampu menjadi penyokong bagi perekonomian masyarakat. Pembangunan perkebunan meliputi peningkatan produksi, produktivitas, mutu, nilai tambah dan daya saing, pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, devisa negara dari subsektor perkebunan, penyediaan bahan baku bagi industri pangan dan non-pangan termasuk biodiesel, pengelolaan sumber daya secara arif dan berkelanjutan serta mendorong pengembangan wilayah.

Namun demikian pembangunan sektor perkebunan mengakibatkan adanya perubahan lingkungan, sosial budaya, dan ekonomi bagi berbagai pihak. Perubahan kearah perbaikan pengembangan perkebunan dapat terkendala oleh faktor teknis, alam dan permodalan yang dimiliki pelaku usaha perkebunan serta faktor kebijakan pemerintah. Aspek-aspek yang menjadi pertimbangan adalah



Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

MIB-IPB



bagaimana meminimalisir akibat yang ditimbulkan dari adanya dampak-dampak negatif yang diakibatkan dalam pengelolaan usaha perkebunan sehingga mampu menjaga dan meningkatkan produksi minyak sawit yang berkelanjutan.

Dalam jangka pendek, Indonesia harus meningkatkan produksi dalam negeri dengan meningkatkan produktivitas, melakukan perluasan areal di lahan terlantar, dan menggunakan sistem penanganan limbah ramah lingkungan. Dalam jangka panjang, Indonesia juga harus mengembangkan sektor hilir dari minyak sawit. Salah satu faktor paling dominan adalah kebijakan pemerintah. Pemerintah diharapkan mampu mengeluarkan kebijakan yang mendukung peningkatan produktivitas agar menjamin produksi minyak sawit yang berkelanjutan tanpa adanya efek negatif yang timbul dilingkup sosial budaya dan lingkungan.

Di Indonesia dimana sistem sertifikasi *Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO)* untuk produksi minyak sawit berkelanjutan telah diadopsi, diharapkan penanaman secara bertahap akan bergeser dari kawasan hutan dengan nilai konservasi tinggi ke lahan pertanian yang sudah ada atau lahan rusak. Sertifikasi *RSPO* hadir sebagai keharusan untuk memenuhi standar yang diinginkan oleh konsumen agar produk minyak sawit dari Indonesia memiliki daya saing di pasar internasional.

Sebagai negara penghasil minyak sawit terbesar di dunia, pemerintah Indonesia merasa perlu untuk mengatur dan menjaga keberlanjutan produksi minyak sawit agar tetap bertahan dalam perdagangan global yang lebih kompetitif. Arus perubahan perekonomian dunia yang terus berkembang tentu saja harus dicermati sebagai salah satu bahan analisis perencanaan untuk penentuan kebijakan pembangunan perkebunan dimasa yang akan datang.



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Salah satu kebijakan baru yang dikeluarkan pemerintah sebagai respon dari tuntutan perdagangan global untuk minyak sawit adalah Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO*). ISPO merupakan kumpulan peraturan pemerintah dari berbagai institusi pemerintahan yang menyangkut aspek hukum, ekonomi, lingkungan dan sosial budaya sebagaimana diatur peraturan perundangan yang berlaku serta sanksi bagi mereka yang melanggar (www.ispo-org.or.id). Sertifikasi ISPO bersifat wajib dimiliki oleh perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Sebagai peraturan yang baru dikeluarkan pada bulan Maret 2011, tentu saja masih diperlukan sosialisasi dan penyesuaian pelaksanaan di lapangan.

Penelitian ilmiah tentang ISPO sebelumnya, menghasilkan beberapa faktor sukses dan faktor kritis dalam pelaksanaannya. Beberapa faktor yang dibahas menunjukkan bahwa kunci sukses dalam pelaksanaan untuk meningkatkan sektor minyak kelapa sawit berkelanjutan adalah sukar apabila lingkungan kebijakan dan peraturan itu lemah serta tidak adanya saling mendukung dari seluruh pemangku kepentingan (Harsono, 2011). Daya dukung dari pemangku kepentingan tersebut dapat diberikan secara maksimal apabila kebijakan yang ada saling mendukung untuk kemajuan bersama. Untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah diatur dalam ISPO telah memenuhi kebutuhan untuk meningkatkan produksi minyak sawit secara berkelanjutan, maka dilakukan penelitian analisis kebijakan yang akan mengkomparasi peraturan yang tertuang dalam ISPO dengan peraturan terkait yang ada di Kementerian lain seperti Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Perdagangan.



1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



1.2. Rumusan Masalah

Sejarah, potensi dan peluang pembangunan kelapa sawit mengindikasikan bahwa kelapa sawit mempunyai prospek positif ke depan, khususnya terkait dengan nilai tambah dan daya saing. Namun demikian meskipun Indonesia menjadi produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, tetapi produktivitas tanaman kelapa sawit di Indonesia masih sangat rendah. Saat ini rata-rata produktivitas minyak kelapa sawit Indonesia hanya sebesar 3,7 ton per hektar per tahun. Angka ini lebih rendah dari potensi produksi minyak sawit yang bisa mencapai 7 ton per hektar per tahun. Selain itu kelapa sawit juga menghadapi berbagai isu terkait dengan masalah teknologi, ekonomi, sosial, lingkungan, dan tata kelola. Masalah-masalah tersebut perlu diatasi agar pembangunan kelapa sawit yang berkelanjutan dapat terwujud sehingga tidak mendistorsi daya saing produk-produk kelapa sawit Indonesia di pasar dunia.

Adanya ketidak jelasan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak jarang menjadi penyebab konflik laten yang dapat mempengaruhi penurunan produktivitas minyak sawit secara nasional. Kebijakan-kebijakan tersebut tercantum dalam Peraturan Perundangan, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri, Keputusan Menteri dari beberapa instansi pemerintahan seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Perdagangan. Dalam kebijakan yang ada, terdapat hal-hal yang saling bertolak belakang atau tidak sinkron antar kebijakan tersebut. Selain itu peraturan baru tentang pedoman perkebunan kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia (*Indonesian Sustainable Palm Oil /ISPO*) patut

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkannya dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



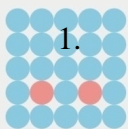


dilihat apakah sudah sejalan dengan peraturan yang ada di kementerian-kementerian terkait.

Pemerintah Indonesia dalam hal ini menekankan kepada para pelaku usaha kelapa sawit untuk mengacu kepada ISPO. Aturan ISPO wajib (*mandatory*) bagi seluruh pelaku usaha kelapa sawit dan diharapkan ketentuan ini dapat meningkatkan pengembangan produksi minyak sawit yang berkelanjutan. ISPO telah ditetapkan pada bulan Maret 2011 oleh Menteri Pertanian. Landasan peraturan yang terdapat dalam ISPO merangkum beberapa peraturan yang telah ditetapkan dari berbagai kementerian terkait.

Penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa kunci sukses dalam pelaksanaan ISPO untuk meningkatkan sektor minyak kelapa sawit berkelanjutan adalah sukar apabila lingkungan kebijakan dan peraturan itu lemah serta tidak adanya saling mendukung dari seluruh stakeholder. Titik-titik kritis yang ditemukan dalam penelitian tersebut yaitu inklusifitas dan transparansi, kualitas prinsip dan kriteria ISPO serta pelaksanaan yang rendah (Harsono, 2011).

Dari kondisi yang ada, penelitian analisis kebijakan terhadap peningkatan produksi minyak sawit yang berkelanjutan ini perlu dilakukan untuk menghasilkan rumusan strategi dan rekomendasi kebijakan yang mendukung peningkatan produksi minyak sawit yang berkelanjutan di Indonesia. Beberapa pertanyaan untuk mendukung penelitian ini adalah :



1. Bagaimana implementasi peraturan pemerintah dalam meningkatkan produksi minyak sawit yang berkelanjutan;

2. Apa dampak peraturan pemerintah tentang pengembangan minyak sawit terhadap aspek ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya masyarakat.



1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk menganalisa kebijakan, dan mengkomparasi kebijakan pemerintah tentang industri perkebunan minyak sawit antara empat kementerian yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Perdagangan serta merumuskan strategi kebijakan atau rekomendasi untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan-kebijakan tersebut.

Selain itu penelitian ini dapat mengetahui hal-hal sebagai berikut :

1. Mengidentifikasi dampak kebijakan pemerintah dalam peningkatan produksi minyak sawit yang berkelanjutan;
2. Menganalisa pengaruh kebijakan tentang minyak sawit terhadap aspek ekonomi, lingkungan, sosial dan budaya masyarakat;
3. Memberikan rekomendasi kebijakan untuk meningkatkan produksi minyak sawit yang berkelanjutan.

1.4. Ruang Lingkup

Penelitian ini dilakukan pada empat kementerian yang terkait dengan kebijakan minyak sawit di Indonesia yaitu Kementerian Pertanian, Kementerian Kehutanan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kementerian Perdagangan.

Ruang lingkup penelitian ini adalah menganalisa kebijakan dari ke empat kementerian tersebut yang berkaitan dengan pengembangan industri minyak sawit di Indonesia sebagai acuan peraturan untuk meningkatkan produksi minyak sawit yang berkelanjutan. Rangkaian pengkajian dimulai dari analisa faktor-faktor sukses ISPO yang dihasilkan dari penelitian sebelumnya. Berdasarkan faktor-





Hak cipta dilindungi Undang-Undang

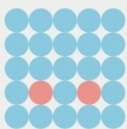
faktor sukses tersebut akan dicari kendala atau permasalahan yang akan dihadapi dalam pelaksanaan ISPO dimasa yang akan datang. Permasalahan yang akan diketahui menghambat perkembangan produksi minyak sawit dengan pengambilan data dari para pemangku kepentingan yang terdiri dari berbagai sumber seperti dewan ahli, akademisi, pelaku industri, pemerintah dan organisasi masyarakat yang fokus terhadap industri minyak sawit. Sementara dari data yang terkumpul akan diolah menjadi informasi dengan metodologi yang mampu dijadikan sebagai rekomendasi perbaikan kebijakan dimasa yang akan datang.

1.5. Manfaat Penelitian

Hak cipta milik IPB, tahun 2012

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai kontribusi masukan atau rekomendasi terhadap kebijakan pemerintah tentang minyak sawit agar terjalin sinergi yang optimal antar kementerian terkait;
2. Sebagai bahan bacaan ilmiah tentang pentingnya sinkronisasi peraturan pemerintah antar kementerian untuk mengoptimalisasi capaian target.



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

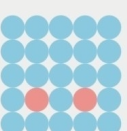
1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak cipta milik IPB

Untuk Selengkapnya Tersedia di Perpustakaan MB-IPB



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.