

I. PENDAHULUAN

Penyelenggaraan Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil Certification System) atau yang disebut Sistem Sertifikasi ISPO telah berjalan sejak Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19/Permentan/OT.140/3/2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil-ISPO) diterapkan. Untuk mewujudkan pengelolaan dan pembangunan kelapa sawit yang berkelanjutan, maka regulasi yang mengatur terkait penyelenggaraan ISPO telah mengalami beberapa kali perubahan.

Terakhir pengaturan terkait ISPO diperbarui melalui Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. Untuk pengaturan yang lebih operasional, maka kemudian terbitlah Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 38 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. Di samping itu ada juga Keputusan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Dewan Pengarah Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia Nomor 257 Tahun 2020 tentang Komite Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia.

Beberapa isu penting yang ingin dijawab terkait penyelenggaran ISPO yang bertanggung gugat melalui penerbitan Perpres No. 44 Tahun 2020, diantaranya²:

- $a. \quad Memperbaiki tata kelola sertifikasi ISPO dengan membuka ruang partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi.$
- b. Menata ulang kelembagaan Komisi ISPO dari sisi keanggotaan, tugas, fungsi, dan integritas.
- c. Meletakkan fungsi Komite Akreditasi Nasional (KAN) dalam sistem sertifikasi ISPO.
- d. Menyempurnakan standar dan persyaratan sertifikasi ISPO.
- e. Meningkatkan perhatian terhadap persoalan deforestasi, konversi lahan gambut, dan emisi gas rumah kaca.
- f. Membangun mekanisme pemantauan independen yang lebih kredibel.

² https://www.bpdp.or.id/opini-perpres-nomor-44-tahun-2020-tentang-sistem-sertifikasi-ispo; https://www.forestdigest.com/detail/523/titik-titik-hitam-bisnis-sawit-indonesia

Ini merupakan langkah yang diambil pemerintah untuk memperbaiki tata kelola perkebunan kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia. Pemerintah berharap melalui kebijakan ini produk kelapa sawit Indonesia akan lebih bisa diterima di pasar internasional. Lebih lanjut dengan semakin baiknya pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia maka diharapkan dapat berkontribusi terhadap upaya penurunan emisi Gas Rumah Kaca (GRK). Penerapan sertifikasi ISPO diwajibkan (mandatory) bagi seluruh pelaku usaha perkebunan kelapa sawit, perusahaan perkebunan maupun pekebun (smallholder) merupakan satu langkah yang patut diapresiasi. Perluasan cakupan ini akan memudahkan ketelusuran (traceability), terkait sumber pasokan kelapa sawit sampai ke pabrik. Pada akhirnya akan meningkatkan keberterimaan dan memiliki daya saing produk-produk kelapa sawit Indonesia di pasar nasional dan internasional³.

Penyelenggaran sistem sertifikasi ISPO yang dimulai sejak 2011 telah mengalami perkembangan dan kemajuan, namun di sisi lain masih menghadapi berbagai hambatan, tantangan dan tuntutan para pemangku kepentingan. Meskipun Indonesia telah membenahi sistem sertifikasi ISPO, namun bisnis kelapa sawit tidak serta merta terlepas dari adanya tuntutan untuk mewujudkan *Sustainable Palm Oil*, baik yang datang dari pembeli, konsumen dan/atau industri dari produk berbahan baku minyak sawit, dan yang paling keras bersuara adalah lembaga swadaya masyarakat (NGO), baik di tingkat nasional, regional ataupun internasional⁴.

Penyelenggaran ISPO diharapkan lebih terbuka terhadap segala inisiatif dan upaya para pihak dalam kerangka penguatan standar dan sistem sertifikasi ini. Termasuk upaya memperkuat peran pemantau independen dalam menjalankan fungsi *check and balance* terhadap proses sertifikasi untuk menjaga kredibilitas pelaksanaannya. Dengan demikian, pemerintah sebagai regulator ataupun Komite ISPO sebagai penyelenggara sistem sertifikasi ini, perlu membangun dialog-dialog yang melibatkan semua pihak, dengan tujuan untuk memperbaiki setiap kekurangan maupun mengawasi implementasi ISPO.

II. DINAMIKA SISTEM SERTIFIKASI ISPO

Sebagaimana yang dipaparkan pada bagian awal, regulasi yang mengatur ISPO telah mengalami perubahan untuk mewujudkan pengelolaan dan pembangunan kelapa sawit yang berkelanjutan. Pertama kali melalui Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 19/2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan. Peraturan ini memberikan tenggang waktu kepada setiap pelaku usaha perkebunan untuk pemenuhan kewajiban bersertifikat ISPO hingga tahun 2015⁵. Namun faktanya, hanya ada sekitar 2 persen yang bersertifikasi ISPO hingga tahun 2014⁶ sehingga menghambat untuk melakukan tindakan penegakan hukum bagi pelaku usaha yang belum memenuhi syarat pemenuhan sertifikasi ISPO.

Pada tahun 2015, permentan ini dicabut dan direvisi melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11/2015 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO). Peraturan ini hanya mewajibkan "pendaftaran proses sertifikasi ISPO" bukan diperolehnya sertifikasi ISPO. Selama lima tahun berselang (2019), perolehan sertifikasi ISPO meningkat dari 2% (2014) menjadi 10% dari total perusahaan atau plasma pengelola industri kelapa sawit⁷. Peraturan ISPO diperbarui lagi, setelah terbitnya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. Untuk pengaturan yang lebih operasional, maka terbitlah Permentan Nomor 38 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. Keberadaan Permentan ini untuk melaksanakan ketentuan pada 10 pasal dan pengaturan mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan sertifikasi ISPO sebagaimana diatur di dalam Perpres 44/2020⁸.

³ Tropenbos Indonesia. 2020. ISPO Baru: Harapan Baru Bagi Penguatan Tata Kelola Sawit?

⁴ https://www.bpdp.or.id/opini-perpres-nomor-44-tahun-2020-tentang-sistem-sertifikasi-ispo

⁵ Christiawan, Rio. (2020). Implementasi Green Growth Economic pada Industri Kelapa Sawit melalui Sertifikasi ISPO. Mulawarman-LawReview

⁶ Roesdiana Soeharto. (2015). Laporan Tahunan Komisi ISPO, Cetakan Pertama. Jakarta: Direktorat Jenderal Perkebunan.

Musdalifah. (2020). Laporan Tahunan Industri Strategis Nasional Kemenko Perekonomian. Jakarta:

Madani. (2021). Peraturan Menteri Pertanian No.38 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Sawit Berkelanjutan Indonesia Kemenko Perekonomian, p. 109

Tabel 1. Tujuan, Ruang Lingkup, Kelembagaan, dan Prinsip pada Permentan 11/2015 dan Perpres 44/2020 tentang Penyelenggaraan ISPO9

PERIHAL	PERMENTAN 11/2015	PERPRES 44/2022
Tujuan	Mencabut Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO)	Melengkapi dan memperbarui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 Tahun 2015 tentang Pedoman Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (Indonesian Sustainable Palm Oil/ISPO) tanpa merubah pasalnya
Ruang Lingkup	 Persyaratan Prinsip & Kriteria ISPO Lembaga Pendukung Sertifikasi ISPO Lembaga Konsultan Lembaga Pelatihan Kegiatan Sertifikasi ISPO Tata Cara Sertifikasi ISPO Organisasi Komisi ISPO Penyelesaian Sengketa Pembiayaan Sanksi Administratif 	 Sertifikasi ISPO Kelembagaan Keberterimaan, daya saing pasar, dan peran serta Pembinaan dan pengawasan Sanksi
Lingkup Sertifikasi ISPO	 Wajib bagi Perusahaan Perkebunan Sukarela bagi Usaha Kebun Plasma, Usaha Kebun Swadaya, dan Perusahaan Perkebunan yang memproduksi minyak kelapa sawit untuk energi terbarukan 	Wajib bagi Perusahaan Perkebunan dan Pekebun (bisa perorangan atau kelompok)
Sanksi	Gubernur atau Bupati/Walikota berupa penurunan kelas kebun, peringatan tertulis, hingga pencabutan izin usaha	Menteri berupa teguran tertulis, denda, pemberhentian sementara dari usaha perkebunan kelapa sawit, pembekuan sertifikat ISPO dan/atau pencabutan sertifikat ISPO
Kelembagaan	 Komisi ISPO dengan Ketua Pejabat setara Eselon I yang membidangi perkebunan. Tim Penilai dengan Ketua Pejabat setara Eselon II yang membidangi perkebunan. 	 Komite ISPO dengan Ketua Menteri dan terdiri dari unsur Pemerintah, Asosiasi Pelaku Usaha, Akademisi, dan Pemantau Independen. Dewan Pengarah ISPO dengan Ketua Menteri yang menyelenggarakan urusan koordinasi di bidang perekonomian
Prinsip	 Legalitas perkebunan Pengelolaan kebun Perlindungan hutan primer dan lahan gambut Pengelolaan dan pemantauan lingkungan Tanggung jawab terhadap pekerja Tanggung jawab sosial dan dan pemberdayaan ekonomi masyarakat Peningkatan usaha secara berkelanjutan 	 Kepatuhan terhadap peraturan perundangundangan Penerapan praktik perkebunan yang baik; Pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati; Tanggung jawab ketenagakerjaan; Tanggung jawab sosial dan pemberdayaan ekonomi masyarakat Penerapan transparansi Peningkatan usaha secara berkelanjutan

Sumber: Diolah dari Permentan 11/2015; Perpres 44/2020; Kaoem Telapak, 2020; Coaction Indonesia, 2022

⁹ LEI. 2022. Draft Kajian: Pemantauan Independen yang Kredibel: Memperkuat Peran dan Posisi Pemantau Independen dalam Penyelenggaran Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO)



Prinsip baru yang ditetapkan di dalam Perpres Nomor 44 Tahun 2020 adalah penambahan prinsip transparansi. Namun disayangkan, Perpres ini tidak dimasukkannya prinsip penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM) dan menghilangkan prinsip terkait perlindungan hutan primer dan lahan gambut dengan menggantikannya dengan prinsip pengelolaan lingkungan hidup, sumber daya alam, dan keanekaragaman hayati yang menimbulkan tanda tanya mengenai keberpihakan Perpres ini terhadap kebijakan minyak kelapa sawit bebas deforestasi (deforestation-free palm oil). Termasuk menimbulkan kekhawatiran banyak pihak bahwa Perpres ISPO ini tidak sejalan dengan inisiatif global seperti Perjanjian Paris tentang perubahan iklim, kelapa sawit bebas deforestasi dan tujuan dari pembangunan berkelanjutan Tahun 2030 (SDGs 2030)¹⁰.

III. TEMUAN LAPANGAN DAN TELAAH KRITIS

Upaya perbaikan dan pembenahan di dalam penyelenggaraan ISPO terus dilakukan, namun produk kelapa sawit Indonesia masih menghadapi hambatan dan tuntutan. Hambatan ini tidak hanya dikarenakan adanya isu kerusakan lingkungan hidup ataupun konflik sosial yang sering dilekatkan pada pembangunan perkebunan kelapa sawit. Penerapan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (good governance) juga menjadi isu lain yang masih diperdebatkan oleh para pihak. Beberapa tantangan dan tuntutan yang menjadi konsern dari organisasi masyarakat sipil diantaranya: penguatan standar dan persyaratan yang mampu menjawab persoalan lingkungan dan sosial; penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM); peningkatan kinerja dan independensi kelembagaan, serta penguatan peran pemantau independen dan mekanisme pemantuan yang kredibel.

Tropenbos Indonesia. 2020. ISPO Baru: Harapan Baru Bagi Penguatan Tata Kelola Sawit?

Implementasi selama 6 tahun pelaksanaan ISPO, Forest Watch Indonesia (FWI) menyoroti beberapa perusahaan kelapa sawit yang telah memperoleh sertifikasi ISPO guna pemenuhan prinsip kelestarian, masih belum bisa lepas dari persoalan deforestasi dan isu konflik sosial¹¹. Selain itu, sertifikasi ISPO dinilai belum cukup kuat untuk menjadi instrumen yang memastikan produksi kelapa sawit di Indonesia ramah lingkungan dan menjunjung tinggi perlindungan sosial (social safeguard), termasuk hak-hak masyarakat adat. Kajian ini merekomendasikan adanya perbaikan sistem dan penguatan standar ISPO, untuk menjawab isu konversi hutan alam yang berkontribusi pada laju deforestasi, ekspansi kelapa sawit yang menimbulkan kebakaran hutan dan lahan, hancurnya ekosistem gambut, perlindungan serta pengakuan hak-hak masyarakat adat dan lokal dalam pembangunan perkebunan kelapa sawit¹².

Koalisi Eyes on the Forest melakukan verifikasi lapangan pada 36 perusahaan perkebunan yang memiliki sertifikat ISPO di Provinsi Riau, Kalimantan Barat dan Papua dengan menggunakan beberapa standard dan indikator di dalam Permentan Nomor 11/2015. Secara garis besar ada empat aspek yang disasar dalam kegiatan pemantauan ini, yaitu kesesuaian tata ruang, penanaman di kawasan hutan, penanaman di lahan gambut dan penanaman pada riparian sungai. Mayoritas pemegang sertifikasi memiliki penilaian kurang baik di dalam aspek kesesuaian tata ruang dan melakukan operasi di riparian sungai. Konsistensi dalam penegakan prinsip-prinsip ISPO bertujuan memastikan dan meningkatkan pengelolaan serta pengembangan perkebunan kelapa sawit sesuai prinsip dan kriteria ISPO; meningkatkan keberterimaan dan daya saing hasil perkebunan kelapa sawit Indonesia di pasar nasional & internasional; serta meningkatkan upaya percepatan penurunan emisi gas rumah kaca¹³.

Berbagai persoalan aspek ekologi dan sosial dalam industri sawit masih terjadi di banyak daerah. Persoalan ruang hidup masyarakat, termasuk transmigran, petani, dan masyarakat adat yang lahannya bersengketa dengan perusahaan sawit. Tata batas adalah masalah yang sering dijumpai di lapangan yang pada akhirnya merugikan masyarakat setempat. Isu lainnya adalah deforestasi dan kerusakan lingkungan seperti yang terjadi di taman nasional akibat pembukaan lahan oleh kebun sawit, hilangnya bentangan hutan mangrove, hingga mengeringnya air danau akibat sumber aliran airnya berkurang signifikan akibat laju konversi lahan menjadi kebun sawit. Di samping itu, berbagai upaya atau inisiatif dari petani swadaya telah bermunculan untuk melakukan perbaikan tata kelola (Mongabay Indonesia & Kaoem Telapak, 2023)¹⁴.

Tidak berbeda jauh dengan temuan-temuan hasil pemantauan ataupun verifikasi lapangan yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil sebelumnya, IFM-Fund juga menemukan adanya indikasi ketidaksesuaian terhadap Kepatuhan Legalitas Usaha Perkebunan (Prinsip #1), dimana lokasi areal usaha perkebunan yang tidak sesuai dengan RTRWP dan masih berada di kawasan hutan. Temuan lain berupa penanaman di luar Izin Usaha Perkebunan Besar (IUPB) dan di sempadan sungai, serta pembangunan kebun baru di lahan gambut, hal ini ketidaksesuaian terhadap Prinsip #3 tentang Pengelolaan Lingkungan, SDA & Keanekaragaman Hayati. Ketidaksesuaian terhadap Prinsip #4 berupa Tanggung Jawab terhadap Ketenaga-kerjaan masih juga ditemukan, khususnya dalam penerapan sistem Keselamatan dan Kesehatan Kerja (IFM-Fund, 2023).

Regulasi ISPO telah membuka ruang partisipasi publik dengan adanya pemantauan independen. Pemantau independen di dalam keanggotaan Komite ISPO telah diakomodir dan diatur. Kemudian pemantau independen sebagai salah satu aktor (pihak) yang akan melakukan kegiatan pemantauan dan bisa menyampaikan keluhan bila ditemukan ketidakpuasan pada proses dan penetapan sertifikasi ISPO diatur di dalam Permentan Nomor 38/2020 (Pasal 35). Termasuk keterlibatan di dalam sosialisasi dan lokakarya untuk menyampaikan masukan dan pendapatnya. Namun, posisi dan peran pemantau independen di dalam penyelenggaraan ISPO seperti yang diatur di dalam kedua regulasi, dinilai belum cukup memadai untuk membangun mekanisme pemantauan yang kredibel.

¹¹ https://www.forestdigest.com/detail/523/titik-titik-hitam-bisnis-sawit-indonesia

¹² FWI. 2017. Enam Tahun ISPO: Kajian Penguatan Instrumen ISPO dalam Merespon Deforestasi, Kerusakan Ekosistem Gambut, Kebakaran Hutan dan Lahan, serta Konflik Tenurial akibat Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit.

¹³ Eyes on the Forest. 2022. Pemantauan Implementasi dan Verifikasi Kriteria Penilaian Perusahaan yang Memperoleh ISPO di Riau, Kalimantan Barat dan Papua

Mongabay Indonesia & Kaoem Telapak. 2023. Di Antara Janji Kesejahteraan dan Dampak Sosial Lingkungan



Berbicara tentang membangun mekanisme pemantauan yang kredibel, setidaknya ada beberapa komponen yang perlu diatur lebih jelas dan rinci agar mekanisme pemantauan ini efektif, diantaranya pengaturan terkait: (a) aktornya {definisi, posisi, peran, dan dukungan (hak-kewajiban) pemantau independen}; (b) objek pemantauan {ruang lingkup pemantauan (proses sampai ke penetapaan sertifikasi)}, maupun (c) mekanismenya (prosedur pelaporan, penanganan keluhan ataupun banding). Sebagai prasyarat pemungkin (enabling condition) upaya penguatan mekanisme pemantauan ini harus juga didukung dan sejalan dengan penerapan tata kelola yang baik di dalam bisnis proses penyelenggaraan ISPO¹⁵.

IV. USULAN DAN LANGKAH TINDAK PENGUATAN

Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 44 Tahun 2020 Tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia dan Peraturan Menteri Pertanian (Permentan) Nomor 38 Tahun 2020 Tentang Penyelenggaraan Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, merupakan wujud komitmen pemerintah untuk memperbaiki tata kelola Sertifikasi ISPO dengan menyempurnakan standar dan membuka ruang partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi. Namun demikian, temuan-temuan dari pemantauan independen masih menunjukkan adanya kesenjangan antara pemenuhan prinsip dan indikator sertifikasi ISPO dengan kondisi aktual di lapangan dari hasil pemantauan. Sehingga upaya penguatan standar dan prasyarat yang mampu menjawab persoalan lingkungan dan sosial dan harus dibarengi dengan peningkatan fungsi pengawasan dan pemberian sanksi terhadap implementasi ISPO, menjadi kebutuhan untuk memastikan implementasi ISPO yang lebih kredibel dan akuntabel.

Kehadiran kedua regulasi ini menjadi landasan normatif dalam pengaturan Pemantauan Independen. Peran Pemantau Independen akan membantu dalam mengedukasi terhadap pentingnya tata kelola perkebunan kalapa sawit yang berkelanjutan. Salah satu peran penting tersebut adalah mendorong penguatan penyelenggaraan ISPO, dengan memberikan masukan konstruktif berdasarkan temuan-temuan lapangan, sehingga pada akhirnya mampu menjaga kredibilitas penyelenggaraan ISPO dan berkontribusi terhadap pembenahan tata kelola sawit.

Terkait hal tersebut, kertas kebijakan ini menawarkan beberapa langkah tindak yang bisa ditindaklanjuti oleh Komite ISPO dalam menjalankan tugasnya untuk mengevaluasi pelaksanaan sistem sertifikasi ISPO dalam menjaga tata kelola perkebunan yang baik (Perpres 44/2020, pasal 19) melalui kebijakan-kebijakan Komite ISPO yang lebih operasional, diantaranya:

- Pengaturan terkait peran Pemantau Independen yang berada di luar anggota Komite ISPO, termasuk hak dan kewajibannya.
- Pengaturan terkait dukungan (hak) bagi Pemantau Independen dalam menjalankan peran pemantauan independen berupa: (a) akses terhadap informasi (termasuk Sistem Informasi sertifikasi ISPO akan dikembangkan Komite ISPO), (b) perlindungan dari ancaman fisik dan verbal dalam melakukan pemantauan; (c) akses memasuki lokasi pemantauan; (d) dukungan pendanaan untuk pemantauan; serta (e) peningkatan kapasitas bagi pemantau independen.
- Pengaturan terkait prosedur dan ruang lingkup pemantauan independen (pada setiap tahapan penilaian sertifikasi dari hulu sampai hilir), serta mekanisme penanganan pelaporan/pengaduan (complain handling) dan mekanisme banding dari/oleh pemantau independen.

Secara paralel pemantau independen tetap bisa menjalan perannya melakukan pemantuan independen sebagai bagian dari proses *check and balance* di dalam implementasi ISPO. Dengan adanya temuan-temuan empiris dari lapangan terkait indikasi ketidaksesuaian ataupun ketidakpatuhan, untuk dilaporkan kepada Lembaga Sertifikasi dan/atau Komite ISPO, menjadi salah satu indikator penting untuk memperkuat kinerja penyelenggaraan ISPO. Di samping itu akan memberi ruang bagi pemantau independen untuk menyampaikan konsernnya terhadap isu-isu krusial yang harus dibenahi sebagai upaya penguatan sistem.

¹⁵ LEI. 2022. Draft Kajian: Pemantauan Independen yang Kredibel: Memperkuat Peran dan Posisi Pemantau Independen dalam Penyelenggaran Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia (ISPO)

